

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: DIFERENTES NÍVEIS DE
IMPLANTAÇÃO E FATORES INDUTORES. UM ESTUDO EMPÍRICO NO
SETOR PÚBLICO FEDERAL**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE

CLEIDEMÁRIO LUIZ DE SOUZA

Brasília – 2024

CLEIDEMÁRIO LUIZ DE SOUZA

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: DIFERENTES NÍVEIS DE
IMPLANTAÇÃO E FATORES INDUTORES. UM ESTUDO EMPÍRICO NO
SETOR PÚBLICO FEDERAL.**

Dissertação de Mestrado apresentada à
Escola Brasileira de Administração Pública
e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Administração Pública.

Orientador Ludwig Miguel Agurto Berdejo

Brasília-DF
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Souza, Cleidemário Luiz de

Governança orçamentária: diferentes níveis de implantação e fatores indutores. Um estudo empírico no setor público federal / Cleidemário Luiz de Souza. – 2024.

84 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Ludwig Miguel Agurto Berdejo.

Inclui bibliografia.

1. Governança. 2. Orçamento público - Brasil. 3. Setor público - Brasil. 4. Desempenho - Avaliação. I. Berdejo, Ludwig Miguel Agurto. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.4

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CLEIDEMÁRIO LUIZ DE SOUZA

“GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA: DIFERENTES NÍVEIS DE IMPLANTAÇÃO E FATORES INDUTORES. UM ESTUDO
EMPÍRICO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL”.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

ESTE É UM TRABALHO ORIGINAL ONDE FOI VERIFICADA A NÃO EXISTÊNCIA DE PLÁGIO E DE UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, NÃO
EXPLICITADA, NO CORPO DO TRABALHO.

DATA DA DEFESA: 20/06/2024

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFº LUDWIG MIGUEL AGURTO BERDEJO

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFº LUDWIG MIGUEL AGURTO BERDEJO
ORIENTADOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFº DANIEL ALVES DA SILVA
MEMBRO EXTERNO

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFº ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA
MEMBRO INTERNO

RIO DE JANEIRO, 20 DE JUNHO DE 2024.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFº FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS
DIRETOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFº ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Dedico este trabalho a todos que, no setor público federal, dedicam-se a aprimorar a governança orçamentária, buscando sempre a transparência e a eficiência na gestão dos recursos da sociedade. Que este estudo inspire a continuidade e aprofundamento desses esforços em prol de uma administração pública cada vez mais responsável e inclusiva. Como bem disse Peter Drucker: “a gestão é fazer as coisas direito; liderança é fazer as coisas certas”. Que possamos sempre buscar a liderança na gestão pública

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de expressar minha profunda gratidão a Deus, por iluminar meu caminho e fortalecer meu espírito em todos os momentos desta jornada.

Um agradecimento muito especial aos meus queridos pais, Raimundo e Ivanilde, que não mediram esforços para me proporcionar todas as condições necessárias para que eu pudesse me dedicar aos estudos com afinco e tranquilidade. O apoio incondicional de vocês foi essencial para que eu chegasse até aqui.

Um agradecimento também aos meus irmãos: Maria Luiza, José Luiz, Cida, Terezinha pelo apoio e incentivo.

Um agradecimento muito especial ao meu irmão Salvador, o que nos deixou durante essa jornada e está ao lado do nosso pai eterno.

Não poderia deixar de agradecer aos meus amados filhos, Leonardo e Grazielle, cuja compreensão e amor foram fontes constantes de alegria e motivação. O apoio de vocês é o meu maior prêmio.

Um agradecimento especial a Elda, cujo apoio inestimável em momentos cruciais ajudou a aliviar as cargas das muitas responsabilidades que acompanham este percurso para me dedicar com exclusividade nesse trabalho.

Estendo meus sinceros agradecimentos aos professores e mentores que me guiaram com sabedoria e paciência. O conhecimento e o incentivo de vocês foram fundamentais para o meu desenvolvimento acadêmico e pessoal.

A todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte desta etapa da minha vida, meu sincero obrigado.

Governança Orçamentária:
“ferramenta analítica útil para compreender os fatores que organizam a interação entre atores, a dinâmica dos processos e as regras, práticas e narrativas envolvidas no processo de tomada e implantação de decisões no âmbito do orçamento público, a fim de obter capacidade de comando, de coordenação e de implantação.”

Santos (2022)

RESUMO

Objetivo – Esta pesquisa avalia as práticas modernas de governança orçamentária, explorando os diferentes níveis de maturidade desta em órgãos federais selecionados no setor público brasileiro e identificando os fatores indutores internos e externos que influenciam esses níveis.

Metodologia – A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, utilizando análise documental e entrevistas semiestruturadas com representantes de três órgãos: AGU, DNIT e INFRA S.A. Os dados foram analisados a partir de construto elaborado com base nos princípios de governança da OCDE e das contribuições teóricas de Santos (2022), Borges (2022) e Cunha (2019).

Resultados – Os resultados indicam variações nos níveis de aderência às práticas de governança orçamentária recomendadas pela OCDE. A AGU demonstrou um alto nível de maturidade, refletindo práticas robustas de governança. Em contraste, o DNIT e a INFRA S.A. apresentaram níveis mais baixos de maturidade, com desafios significativos em alinhar suas práticas orçamentárias, devido a fatores internos e externos, incluindo instabilidade política e necessidade de melhorias no planejamento.

Limitações – Uma limitação desta pesquisa é o foco em um conjunto específico de instituições públicas e seus gestores na esfera federal.

Aplicabilidade do trabalho – Este estudo oferece insights valiosos para orientar futuras pesquisas e iniciativas de aprimoramento na gestão dos recursos públicos no Brasil, contribuindo para o desenvolvimento de melhores práticas de governança orçamentária.

Contribuições para a sociedade – Uma governança orçamentária eficaz pode impactar diretamente a vida dos cidadãos, podendo contribuir para garantir uma distribuição justa e eficiente dos recursos públicos. Ao promover uma maior transparência e responsabilidade na gestão financeira do setor público, os resultados deste estudo podem colaborar para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições governamentais e na eficácia das políticas públicas.

Originalidade - Esta pesquisa se destaca pela integração inovadora de modelos de governança da OCDE e teorias de maturidade organizacional em órgãos públicos do Brasil, uma abordagem pouco explorada. O estudo qualitativo em profundidade revela interações complexas entre fatores indutores de governança e práticas orçamentárias, oferecendo novos insights para a evolução da Administração Pública.

Palavras – chaves: 1. Governança. 2. Orçamento Público. 3. Setor Público – Brasil. 4. Desempenho – Avaliação.

Categoria de artigo: Dissertação de Mestrado

ABSTRACT

Purpose – This research assesses modern budgetary governance practices, exploring the varying levels of maturity of this governance in selected federal agencies within the Brazilian public sector and identifying internal and external inducing factors that influence these levels.

Methodology – The research adopted a qualitative approach, utilizing documentary analysis and semi-structured interviews with representatives from three agencies: AGU, DNIT, and INFRA S.A. The data were analyzed based on a construct developed from the OECD governance principles and the theoretical contributions of Santos (2022), Borges (2022), and Cunha (2019).

Findings – The findings reveal variations in adherence to the OECD-recommended budget governance practices. AGU demonstrated a high level of maturity, reflecting robust governance practices. In contrast, DNIT and INFRA S.A exhibited lower levels of maturity, facing significant challenges in aligning their budgetary practices due to internal and external factors, including political instability and planning improvements.

Research limitations – A limitation of this research is the focus on a specific set of public institutions and their managers at the federal level.

Practical implications – This study provides valuable insights to guide future research and initiatives to improve public resource management in Brazil, contributing to the development of better budget governance practices.

Social implications – Effective budgetary governance can directly impact citizens' lives, potentially contributing to ensuring a fair and efficient distribution of public resources. By promoting greater transparency and accountability in the financial management of the public sector, the findings of this study can contribute to strengthening society's trust in governmental institutions and the effectiveness of public policies.

Originality – This research stands out for its innovative integration of OECD governance models and organizational maturity theories in Brazilian public agencies, an approach that has been relatively unexplored. The in-depth qualitative study unveils complex interactions between governance-inducing factors and budgetary practices, providing fresh insights for the evolution of public administration.

Keywords: 1. Governance, 2. Public Budget, 3. Public Sector – Brazil 4. Performance – Evaluation.

Paper category: Master's thesis

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo Orçamentário.....	31
Figura 2 – Fluxograma da Estratégia de Metodologia Adotada na Pesquisa.....	37
Figura 3 - Métricas de avaliação de desempenho orçamentário.....	45
Figura 4 – Indicador de desempenho de despesa.....	48
Figura 5 – Indicador limites orçamentários/financeiros e obtenção de meta fiscal.....	50
Figura 6 – Indicador metas fiscais/capacidade operacional da execução orçamentária..	52
Figura 7 – Indicador de execução e o princípio da anualidade orçamentária	54
Figura 8 – Indicador de seleção adversa de fornecedores.....	57
Figura 9 – Nuvem de palavras dos entrevistados.....	61
Figura 10 – Análise de sentimento das respostas dos entrevistados.....	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios de Boa Governança Orçamentária da OCDE e Conceitos.....	21
Quadro 2 – Funções do Processo Orçamentário na Gestão Organizacional.....	22
Quadro 3 – Correlação entre Princípios de Boa Governança Orçamentária da OCDE e Funções do Processo Orçamentário na Gestão Organizacional.....	24
Quadro 4 – Correlação Etapas do processo orçamentário com princípios e funções.....	25
Quadro 5 - Indutores internos à Organização.....	28
Quadro 6 - Indutores externos à Organização.....	29
Quadro 7 – Conceito dos Item de Informação SIAF.....	28
Quadro 8 - Critérios de avaliação dos princípios da OCDE.....	32
Quadro 9 – Visão Geral Comparativa dos Órgãos Públicos Brasileiros: AGU, DNIT e INFRA S.A.....	38
Quadro 10 - Resumo do perfil e detalhes das entrevistas.....	40
Quadro 11 – Percursos metodológico.....	42
Quadro 12 – Falhas por desempenho da execução financeiro de ações de investimentos (ano 2022)	44
Quadro 13 – Legenda de interpretação do resultado do indicador de desempenho orçamentário.....	46
Quadro 14 – Agrupamento temático dos dados obtidos em entrevistas.....	62
Quadro 15 - Comparativo dos Níveis de Maturidade de Governança Orçamentária na AGU, DNIT e INFRA S.A. Segundo os Princípios da OCDE.....	75
Quadro 16 - Pontos Fortes e Fracos de AGU, DNIT e INFRA S.A. com base em Indutores e Efeitos.....	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Base de dados da série histórica do orçamento da AGU, DNIT e INFRA S.A.....	47
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

NPM - New Public Management

PO – Plano Orçamentário

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento

IFC – Corporação Financeira Internacional

MIGA – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

ICSID – Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos

QDMPs – Quadro de Despesa de Médio Prazos

MTO – Manual técnico de Orçamento

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

CF – Constituição Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

CMO - Comissão Mista de Orçamento

SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

AGU – Advocacia-Geral da União

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

INFRA S.A – Nome de Fantasia da Valec, Construções e Ferrovias S.A

CGU – Controladoria-Geral da União

TCU – Tribunal de Contas da União

SIOP – Sistema de Orçamento Público

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SIC – Sistema de Informação ao Cidadão

PLOA – Projeto de Lei Orçamentário Anual

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	Governança Orçamentária Pública: Conceitos e Definições.....	18
2.2	A Visão de Orçamento Público Segundo OCDE e os Princípios de Governança Orçamentária ...	19
2.4	Indutores de Governança Orçamentária no Setor Público: Perspectivas Internas e Externas na Gestão Fiscal	26
2.5	As Contribuições do Orçamento Público Segundo o Banco Mundial	29
2.6	Organização do Processo Orçamentário no Brasil	30
2.7	Construto de avaliação de aderência dos princípios de governança da OCDE	33
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	36
3.1	Seleção dos objetos estudados	37
3.2	Evidências colhidas	40
3.3	Processo de coleta	40
3.4	Codificação e interpretação dos dados.....	41
3.5	Delimitação do Estudo	41
3.6	Percurso Metodológico	42
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	43
4.1	Análise dos dados da execução orçamentária e financeira entre os anos 2019 e 2023.....	43
4.2	Percepção dos entrevistados	61
4.3	Análise de percepção do conhecimento dos entrevistados sobre o tema da pesquisa.	63
4.4	Respostas dos entrevistados sobre a pesquisa quantitativa	69
4.5	Resultados da análise das respostas dos entrevistados sobre a pesquisa quantitativa	73
4.6	Resultados da análise dos níveis de governanças e indutores da AGU, DNIT e INFRA S.A.	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79

1 INTRODUÇÃO

O aperfeiçoamento por meio das boas práticas de governança orçamentária e financeira no setor público vem ganhando espaço no Brasil. A cada ciclo do planejamento orçamentário, novas mudanças vêm sendo inseridas sem ferir as normas que disciplinam esse processo. Essas novas mudanças podem ser observadas, por exemplo, por meio de maior transparência no detalhamento da aplicação dos recursos por meio do código de localizador de gasto e a criação do Plano Orçamentário (PO), além de permitirem maior fiscalização pelos órgãos de controle externo e interno e pela sociedade, o que coloca o Brasil em direção a países com economias mais desenvolvidas nesses parâmetros.

Neste cenário atual, a governança orçamentária no setor público emerge como uma necessidade crucial, refletindo um estágio avançado de maturidade na gestão pública Santos (2022). Organismos multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm sido catalisadores fundamentais nesse processo, promovendo princípios que asseguram benefícios amplos para a governança pública. A excelência em governança orçamentária não apenas suporta a integridade, a abertura de dados, o alcance de objetivos estratégicos e fortalece a confiança pública, mas também é essencial para impulsionar a integridade, a priorização estratégica, a participação e a transparência governamental. A adesão do Brasil aos dez princípios da OCDE representa um passo significativo em direção a uma governança orçamentária eficaz e de qualidade, sublinhando a interdependência entre uma administração fiscal responsável e a consecução de uma administração pública robusta e transparente.

Em 2020, o Brasil foi reconhecido pela sua adesão às recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre boas práticas em governança orçamentária (Santos, 2022). No entanto, dada a complexidade do setor público brasileiro, persistem dúvidas sobre a completa implementação da governança orçamentária e de seus dez princípios em todos os órgãos federais. Existe a necessidade de um estudo mais aprofundado para assegurar a eficácia e abrangência da governança orçamentária no país.

A Governança Orçamentária é uma ferramenta analítica essencial para entender os fatores que influenciam as interações entre atores, a dinâmica dos processos e as regras, práticas e narrativas que permeiam o processo de decisão e implementação no orçamento

público (Santos, 2021). Esse conceito destaca a importância de compreender não apenas as estruturas formais, mas também as dinâmicas informais que direcionam a alocação e gestão de recursos, buscando melhorar a capacidade de comando, coordenação e execução dentro da gestão fiscal. Assim, a governança orçamentária é vista como crucial para alcançar uma administração pública eficiente e transparente, que efetivamente atenda aos objetivos estratégicos governamentais.

Adicionalmente, a governança orçamentária deve ser entendida como parte das “regras do jogo”, arranjos institucionais formais e informais que moldam o processo orçamentário e definem as responsabilidades e prerrogativas de cada ator envolvido Borges (2022). É importante entender como essas estruturas institucionais influenciam as estratégias e poderes dos atores envolvidos, desde os encarregados da fiscalização até aqueles responsáveis pela definição das prioridades orçamentárias. Nesse sentido, é necessária uma análise mais profunda dos mecanismos institucionais que governam a tomada de decisões orçamentárias, evidenciando como eles podem favorecer ou prejudicar certos grupos e preferências, influenciando diretamente a eficácia da governança orçamentária no Brasil.

A eficácia da governança orçamentária no Brasil é crucial para a sustentabilidade fiscal, política e social, influenciando diretamente a capacidade do Estado de implementar políticas públicas efetivas (Barcelos, Couto e Calmon, 2022). No sentido macro, tem havido uma evolução significativa nessa governança ao longo dos anos no Brasil, culminando no novo regime fiscal, marcado por uma maior centralidade do Legislativo e dos órgãos de controle.

É preciso pensar também no sentido micro, em como a governança orçamentária se desenrola dentro das organizações do setor público. Assim, esta pesquisa busca responder à pergunta: em que medida o processo orçamentário em órgãos selecionados do setor público federal dialoga com as práticas modernas de governança orçamentária? A pesquisa observará a adequação de três órgãos do setor público federal aos princípios de governança orçamentária da OCDE (Santos, 2022) analisando, por meio de um estudo em profundidade, quais os fatores têm contribuído para os níveis de maturidade desses órgãos em relação a essa governança.

Os objetivos intermediários deste estudo incluem estabelecer um *framework* comparativo com base em princípios estabelecidos por organismos multilaterais e

especialistas em orçamento público brasileiro que servirão de base para estabelecer os diferentes níveis de maturidade. Incluem ainda, estabelecer os principais fatores indutores dos diferentes níveis de maturidade no que tange aos princípios de governança orçamentária e identificar os possíveis motivos do distanciamento com os princípios de governança, casos existam, por meio de pesquisa qualitativa junto aos dirigentes dos órgãos pesquisados, tomadores de decisão. Finalmente, este trabalho busca também apresentar os resultados encontrados que permitam informar se há evidências de rotinas do processo orçamentário dos órgãos pesquisados que dialogam com as práticas modernas de governança orçamentária da OCDE (Santos, 2022).

Além deste capítulo introdutório, este trabalho apresenta, no capítulo 2, o referencial teórico e construtos teóricos usados. O capítulo 3 descreve a metodologia adotada. No capítulo 4, é feita a análise dos dados em relatórios documentais e são apresentados os resultados da análise qualitativa. Por fim, o capítulo 5 resume os principais achados e traz as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Inicialmente, o orçamento público tinha o objetivo básico de determinar como os governos deveriam alocar seus recursos, limitando gastos às receitas disponíveis. Com o tempo, essa ferramenta passou a desempenhar papéis adicionais, como ser um meio para negociação e alocação de poder, planejamento e controle, estímulo ao ambiente econômico e social, e garantia de transparência e envolvimento dos *stakeholders* (Sicillia; Steccolini, 2016). A complexidade e variedade do orçamento público, juntamente com sua interação com diferentes atores, culturas, identidades profissionais e disciplinas, sugere que o orçamento público ofereça insights valiosos sobre processos políticos, sociais, econômicos e psicológicos, constituindo-se como um cenário ideal para análises interdisciplinares. O desafio atual e futuro para os estudiosos e praticantes do orçamento público envolve entender suas múltiplas facetas e como ele pode responder aos desafios emergentes, como a necessidade de maior transparência, envolvimento dos cidadãos e adaptação a novas formas de entrega de serviços públicos (Sicillia; Steccolini, 2016).

2.1 Governança Orçamentária Pública: Conceitos e Definições

A governança orçamentária no setor público diz respeito a estrutura que regula as escolhas e orienta a efetiva implantação da decisão política realizada via orçamento público (Santos, 2022). Nesse contexto, utiliza-se o orçamento público como uma ferramenta de gestão para criar consenso nas decisões majoritárias em prol das políticas públicas prioritárias para melhor servir a sociedade.

A governança orçamentária é o conjunto de regras, normas e instituições que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento (Von Hagen, 2007; Barcelos, 2012). No caso brasileiro, esse conjunto de regras podem ser observadas mediante os instrumentos pelos quais o Poder Executivo lança mão para colocar em prática a discussão e aprovação do orçamento junto ao Poder Legislativo, de forma a criar as condições para que exista um governo organizado e capaz de atender às ações para a coletividade com processos e ferramentas gerenciais para prover políticas públicas.

Além disso, a governança orçamentária pode ser compreendida como a regra das regras no conceito de orçamento público que envolve a definição de comandos que

estabelecem direções, limites, prioridades e condições para garantir a consistência das políticas públicas (Santos, 2022). De certa forma, a governança abrange também o controle das contas públicas, receitas e despesas, no entanto ela vai além disso, na medida em que ela está inserida em diversas áreas, como na formação de coalisão política para tomada de decisão, na responsabilização de tomadores de decisão dos gastos públicos e na preocupação em garantir a entrega das políticas públicas à sociedade.

O papel da governança orçamentária representa uma evolução das discussões sobre o orçamento público, na linha do que advogam Sicillia e Steccolini (2016). É um tema que precisa ganhar espaço entre os gestores público na medida que o orçamento público assume papéis mais relevantes e ocupa diferentes funções, tornando-se um instrumento de negociação e atribuição de poder direcionado ao planejamento, controle, impulso ao ambiente econômico e social, garantia de transparência e envolvimento das partes interessadas.

2.2 A Visão de Orçamento Público Segundo OCDE e os Princípios de Governança Orçamentária

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização internacional composta por 38 países membros. Esta organização tem desempenhado um papel significativo na promoção de políticas econômicas e sociais que visam à sustentabilidade e ao bem-estar global, influenciando tanto seus países membros quanto a comunidade internacional mais ampla (Santos, 2022).

A visão da OCDE sobre o orçamento público é ampla e abrangente, refletindo a complexidade e a multifuncionalidade do orçamento em um contexto governamental. A organização enfatiza a importância de um orçamento público bem gerido como um instrumento central para a governança eficaz, a estabilidade econômica, o desenvolvimento sustentável e a transparência governamental (Santos, 2022).

O Brasil está em processo de adesão à OCDE. Esse processo de adesão envolve uma série de avaliações e a adoção de várias reformas e políticas para alinhar as práticas brasileiras aos padrões e requisitos da OCDE em diversas áreas, incluindo economia, educação, saúde, meio ambiente e governança pública (Santos, 2022). Para o Brasil, juntar-se à OCDE representa um passo importante em seus esforços para integrar-se mais

profundamente na economia global e reformar suas políticas e instituições de acordo com padrões internacionais (Santos, 2022).

No entanto, o processo de adesão é complexo e demorado, exigindo comprometimento político e a implementação de reformas profundas em várias áreas. O Brasil se destacou nos últimos três anos ao intensificar seus esforços para alinhar suas políticas e práticas com as recomendações da OCDE. Comparativamente, o país apresenta o maior índice de adesão aos 245 instrumentos do "Aquis", que são um conjunto de recomendações da OCDE, com 38% de conformidade. Esse índice é significativamente superior ao de outros candidatos à adesão, como Argentina (19%), Romênia (17%), Peru (17%), Croácia (10%) e Bulgária (7%). Especificamente no que tange à governança, dos 68 instrumentos pertinentes, o Brasil já se alinhou a 47%, com adesão plena a 32 instrumentos e solicitação de adesão para outros 12. Este desempenho ressalta o comprometimento do Brasil em seguir os padrões internacionais de governança, conforme analisado por Santos (2022). O Brasil obteve, em 2020, a adesão a recomendação da OCDE sobre boas práticas de governança orçamentária resumida no Quadro 1.

Para estudiosos do assunto no Brasil, a governança do macro-orçamento na atualidade chama a atenção a respeito das fragilidades organizacionais na Administração Pública demonstrada, dentre outros, na forma como os objetivos da organização são definidos, principalmente os desafios de conciliar objetivos dos planos e decisão sobre alocação de recursos (Cunha, 2019). Da mesma forma, Afonso (1999) afirma que o arcabouço normativo orçamentário brasileiro possui carência de critérios de avaliação da efetividade dos gastos públicos.

Quadro 1 – Princípios de Boa Governança Orçamentária da OCDE e Conceitos (continua)

Princípios de Boa Governança Orçamentária da OCDE	Descrição do Conceito
1º Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.	Ressalta a importância de estabelecer e manter limites orçamentários que sejam transparentes, acreditáveis e previsíveis, como parte essencial da política fiscal.
2º Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.	Enfatiza a necessidade de garantir que os orçamentos estejam sincronizados com as metas e prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
3º Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo crescente e custo-efetivo.	Destaca a importância de planejar e gerenciar os investimentos em infraestrutura e desenvolvimento de forma eficiente, visando atender às necessidades crescentes do país.
4º Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.	Sublinha a necessidade de transparência e acesso público à informação orçamentária, promovendo a prestação de contas e a participação cidadã no processo orçamentário.
5º Propiciar debates inclusivos, participativos e realistas sobre as escolhas orçamentárias.	Ressalta a importância de um processo orçamentário que inclua a participação cidadã, permitindo que as escolhas reflitam as necessidades e desejos da população
6º Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.	Enfatiza a transparência e a precisão nas informações financeiras, assegurando uma gestão responsável das finanças públicas e construindo confiança na administração pública.
7º Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.	Destaca a importância de um controle ativo sobre a execução do orçamento, garantindo o uso eficaz dos recursos e o cumprimento dos objetivos fiscais.
8º Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.	Aponta para a necessidade de basear decisões orçamentárias em avaliações rigorosas de desempenho e eficiência, promovendo uma gestão fiscal estratégica e responsável.

Quadro 1 – Princípios de Boa Governança Orçamentária da OCDE e Conceitos (conclusão)

Princípios de Boa Governança Orçamentária da OCDE	Descrição do Conceito
9º Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.	Enfatiza a importância de identificar e gerenciar proativamente riscos fiscais e de sustentabilidade para manter a saúde financeira do governo.
10º Promover integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controle de qualidade, incluindo auditorias independentes.	Ressalta a necessidade de assegurar a integridade e a precisão no ciclo orçamentário completo, utilizando auditorias independentes para validar a confiabilidade das informações.

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir de Santos (2022).

É preciso adicionar a visão ampla dos princípios da OCDE a elementos do contexto brasileiro. Neste sentido, este trabalho buscou incorporar na análise as seis funções do processo orçamentário na gestão organizacional no setor público (Cunha, 2019), cujas funções estão alinhadas aos conceitos dos princípios de governança orçamentária da OCDE.

O processo orçamentário desempenha um papel crucial na gestão organizacional, operando como um elo vital entre a organização e o sistema maior em que está inserida. Suas múltiplas funções são fundamentais para promover uma gestão eficaz e orientada para resultados (Cunha, 2019). No Quadro 2, é apresentado cada uma dessas funções. Para melhor compreensão da dimensão das 06 (seis) funções do processo orçamentário na gestão organizacional com descrição detalhada a seguir (Cunha, 2019):

Quadro 2 – Funções do Processo Orçamentário na Gestão Organizacional (continua)

Função do Processo Orçamentário	Descrição Detalhada
1ª Conexão entre a organização e o sistema maior	Refere-se à interação da organização com outras entidades governamentais dentro do governo e da sociedade, englobando as fases de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento. Enfatiza a necessidade de alinhar as necessidades institucionais com as diretrizes governamentais e negociar a alocação de recursos.

Quadro 2 – Funções do Processo Orçamentário na Gestão Organizacional (conclusão)

Função do Processo Orçamentário	Descrição Detalhada
2ª Capacidade de antecipação	Destaca a habilidade da organização de planejar além do ciclo anual, integrando previsões plurianuais para preparar-se para o futuro, considerando as necessidades e objetivos de longo prazo e adaptando-se proativamente às mudanças.
3ª Transformar propósito e objetivos em ações concretas	Sublinha a importância de o orçamento refletir os propósitos e objetivos da organização, funcionando como um instrumento de política que traduz metas estratégicas em alocações de recursos específicas e iniciativas programáticas.
4ª Congruência organizacional	Refere-se ao alinhamento do orçamento de forma que promova uma visão unificada e ações integradas dentro da organização, desafiando a compartimentalização e favorecendo a colaboração entre diferentes departamentos e unidades.
5ª Capacidade de reação	Envolve a habilidade da organização em adaptar-se rapidamente a eventos imprevistos que impactam suas finanças, através de métodos e procedimentos para a reavaliação de prioridades e a realocação de recursos.
6ª Avaliação do desempenho organizacional	Utiliza o processo orçamentário como uma ferramenta para gerar dados que apoiam a avaliação do desempenho da organização, examinando a eficácia na alocação de recursos, na execução de programas e na entrega de serviços, e ajustando estratégias para melhoria contínua.

Fonte: elaborado do pesquisador a partir de informações de Cunha (2019).

É possível traçar uma correlação entre os conceitos das funções do processo orçamentário na gestão organizacional (Cunha, 2019) e os princípios de boa governança da OCDE (Santos, 2022), conforme apontado no Quadro 3. Essas funções traduzem, de maneira mais pragmática, o fortalecimento da gestão desse sistema orçamentário que permite incorporar boas práticas que contribuam no aperfeiçoamento desse processo.

Quadro 3 – Correlação entre Princípios de Boa Governança Orçamentária da OCDE e Funções do Processo Orçamentário na Gestão Organizacional

Funções do processo orçamentário na gestão organizacional	Princípios de Boa Governança Orçamentária da OCDE
1ª Transformar propósitos em objetivos e ações concretas	3º Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo crescente e custo-efetivo.
2ª Conexão entre a organização e o sistema maior	2º Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
3ª Congruência organizacional	6º Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.
4ª Avaliação do desempenho organizacional	4º Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.
	7º Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
	8º Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.
5ª Capacidade de reação desempenho	5º Propiciar debates inclusivos, participativos e realistas sobre as escolhas orçamentárias.
	10º Promover integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controle de qualidade, incluindo auditorias independentes.
6ª Capacidade de antecipação	1º Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis.
	9º Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir de Cunha (2019) e Santos (2022).

Cada princípio de boa governança orçamentária da OCDE (Santos, 2022) serve como um alicerce para as funções do processo orçamentário na gestão organizacional (Cunha, 2019), assegurando que a organização não apenas planeje e execute seu orçamento de forma eficaz, mas também responda e se adapte às mudanças do ambiente em que está inserida.

No tocante aos pontos relevantes do processo orçamentário, também foi estabelecida uma correlação entre o planejamento, execução, monitoramento, avaliação de desempenho e resultados com os princípios de governança da OCDE e as funções do

processo orçamentário na gestão organizacional, inserindo comentários dessa correlação, descritos na Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Correlação Etapas do processo orçamentário com princípios e funções (continua)

Tópicos relevantes do processo orçamentário	Princípios Orçamentários da OCDE (P) e Funções do Processo na Gestão Organizacional (F) (Cunha, 2019)	Comentários da correlação
Planejamento	(P) - Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.	Este princípio é a essência do planejamento, pois determina como os recursos serão alocados para atender aos objetivos estratégicos.
	(F) - Promover a conexão entre a organização e o sistema maior.	Esta função assegura que o planejamento esteja em harmonia com o contexto mais amplo em que a organização opera.
Execução	(P) - Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo crescente e custo-efetivo.	Relaciona-se com a execução prática e eficiente dos planos orçamentários.
	(F) - Transformar propósitos em objetivos e ações concretas.	Refere-se ao processo de realização prática dos planos e objetivos definidos no planejamento.
Monitoramento	(P) - Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.	Este princípio envolve a supervisão contínua para garantir que a execução esteja seguindo o plano
	(F) - Servir de base para avaliação do desempenho organizacional.	Monitorar significa também verificar se a execução está contribuindo para o desempenho geral desejado.
Avaliação de Desempenho	(P) - Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.	Princípio que visa assegurar que os recursos estão sendo usados de maneira eficaz e que os objetivos estão sendo alcançados.
	(F) - Alcançar congruência organizacional.	Esta função avalia se as ações da organização estão alinhadas com seus valores e objetivos estratégicos.

Quadro 4 – Correlação Etapas do processo orçamentário com princípios e funções (conclusão)

Tópicos relevantes do processo orçamentário	Princípios Orçamentários da OCDE e Funções do Processo na Gestão Organizacional (Cunha, 2019)	Comentários da correlação
Resultados	(P) - Promover integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controle de qualidade, incluindo auditorias independentes.	Este princípio foca nos resultados finais, garantindo que sejam alcançados com integridade e precisão.
	(F) - capacidade de antecipação.	A capacidade de antecipar e se adaptar é um resultado crítico de um processo orçamentário eficaz, refletindo a capacidade da organização de se preparar para o futuro.
Legendas: (P) - Princípio de Governança Orçamentária (OCDE). (F) - Funções do Processo Orçamentário na Gestão Organizacional.		

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir de Cunha (2019) e SANTOS (2022).

2.4 Indutores de Governança Orçamentária no Setor Público: Perspectivas Internas e Externas na Gestão Fiscal

A governança orçamentária no setor público é essencial para a eficácia da administração fiscal e para a sustentabilidade das finanças públicas. Indutores internos e externos desempenham papéis fundamentais na moldagem das práticas e políticas de gestão orçamentária. Enquanto indutores internos focam em aspectos organizacionais e estratégicos dentro das instituições, os externos relacionam-se com fatores regulatórios, ambientais e sociais que transcendem as fronteiras organizacionais. Este tópico explora as contribuições de estudiosos que oferecem perspectivas distintas sobre como esses indutores que influenciam a governança orçamentária, destacando a interação entre as estruturas internas de controle e as exigências e expectativas do ambiente externo. A análise dessas interações fornece insights sobre como as organizações podem aprimorar

suas práticas orçamentárias para atender aos padrões de governança e responder de maneira proativa aos desafios contemporâneos.

Santos (2020) discute amplamente a influência das regulamentações governamentais e das pressões de organismos multilaterais na governança orçamentária. O reconhecimento do Brasil pela OCDE reflete um alinhamento crescente com práticas globais de governança, destacando-se o rigor e a transparência como pilares essenciais. Santos argumenta que tais práticas são cruciais para a sustentabilidade fiscal de longo prazo e para garantir a credibilidade internacional do Brasil no cenário econômico global.

Borges (2022) explora o papel da capacitação e dos sistemas de tecnologia da informação na transformação da governança orçamentária dentro das organizações. O investimento contínuo em formação e em infraestruturas tecnológicas robustas permite uma gestão mais eficaz e transparente dos recursos, além de facilitar a participação cívica e o escrutínio público, elementos que são fundamentais para uma democracia saudável e uma governança responsável.

Barcelos, Couto e Calmon (2022) enfatizam a importância das auditorias internas e do engajamento da sociedade civil como indutores internos e externos, respectivamente, na governança orçamentária. A cultura de integridade e *accountability* pode ser reforçada através de práticas regulares de auditoria, promovendo conformidade e eficiência. Além disso, ressaltam a relevância do diálogo contínuo com a sociedade, visto que o envolvimento público assegura que as decisões orçamentárias reflitam as necessidades e expectativas da população, contribuindo para a legitimidade e sustentação das políticas públicas.

O Quadro 05 concentra-se nos indutores internos à organização, destacando a cultura organizacional de integridade, capacitação e treinamento contínuo, e auditorias internas fortes. Segundo Santos (2020), a cultura organizacional fortalece a confiança dos *stakeholders* e aumenta a eficácia na alocação de recursos, enquanto Borges (2022) ressalta que o investimento contínuo em desenvolvimento de habilidades melhora a gestão orçamentária. Além disso, Barcelos, Couto e Calmon (2022) argumentam que auditorias regulares asseguram a integridade e precisão das estimativas orçamentárias, promovendo responsabilização e controle interno eficaz.

Quadro 5 - Indutores internos à Organização

Indutor	Descrição	Efeitos Principais	Referência
Cultura Organizacional de Integridade	Cultura interna que promove a ética e a integridade no manejo dos recursos públicos.	Fortalece a confiança dos <i>stakeholders</i> , reduz riscos de corrupção e aumenta a eficácia na alocação de recursos.	Santos (2020)
Capacitação e Treinamento	Investimento contínuo no desenvolvimento de habilidades e conhecimentos dos funcionários.	Melhora a capacidade de gestão orçamentária, alinhamento com as melhores práticas internacionais e eficácia no planejamento e execução do orçamento.	Borges (2022)
Capacidade de adaptação e flexibilidade	Ambiente político-institucional requer uma governança que seja capaz de se adaptar a mudanças e responder de forma eficaz a novos desafios e oportunidades	A flexibilidade e capacidade de adaptação são essenciais para manter a relevância e eficácia das políticas orçamentárias frente a rigidez dos gastos públicos	Barcelos, Couto e Calmon (2022)
Alinhamento Estratégico	Alinhamento das decisões orçamentárias com os objetivos estratégicos de longo prazo da organização.	Garante que o planejamento e a execução orçamentária estejam diretamente conectados aos objetivos estratégicos, maximizando eficiência e eficácia nos recursos alocados.	Santos, Borges, Barcelos, Couto e Calmon (2022)

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir de Santos *et.al.* (2022).

O Quadro 06 aborda os indutores externos, incluindo regulamentações governamentais, pressões de organismos multilaterais, a participação da sociedade civil e as dinâmicas políticas e econômicas globais. Santos (2022) discute como as normativas e leis governamentais direcionam a gestão fiscal, enquanto a pressão de organismos como a OCDE encoraja a adoção de padrões internacionais. Barcelos, Couto e Calmon (2022) enfatizam o papel da participação civil em promover um processo orçamentário mais transparente e inclusivo. Borges (2022) destaca como as mudanças econômicas globais podem forçar ajustes nas prioridades orçamentárias, impactando a sustentabilidade fiscal.

Quadro 6 - Indutores externos à Organização

Indutor	Descrição	Efeitos Principais	Referência
Regulamentações Governamentais	Normativas e leis que direcionam a gestão fiscal e orçamentária.	Influencia a estrutura e o rigor no planejamento orçamentário, assegurando conformidade com as normas fiscais.	Santos (2022)
Pressão de Organismos Multilaterais	Incentivos ou exigências de organismos como a OCDE para seguir boas práticas internacionais.	Encoraja a adoção de padrões internacionais e impulsiona reformas para melhorar a governança orçamentária.	Santos (2022)
Participação da Sociedade Civil	Engajamento ativo da sociedade no processo orçamentário por meio de consultas e audiências públicas.	Promove um processo orçamentário mais inclusivo e transparente, aumentando a responsabilidade do governo perante os cidadãos.	Barcelos, Couto e Calmon (2022)
Dinâmica Política e Econômica Global	Mudanças na economia mundial ou políticas externas que afetam a política fiscal.	Pode forçar ajustes nos limites fiscais e nas prioridades orçamentárias, afetando a sustentabilidade e eficácia fiscal.	Borges (2022)

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir de Santos *et al.* (2022).

Esses quadros ilustram como a governança orçamentária em organizações públicas é moldada por uma complexa rede de fatores internos e externos, exigindo uma abordagem integrada e adaptativa para enfrentar os desafios fiscais contemporâneos e alinhar-se com as melhores práticas internacionais conforme recomendado pela OCDE.

2.5 As Contribuições do Orçamento Público Segundo o Banco Mundial

Outra entidade multilateral que desempenhou um papel significativo na formulação de políticas de orçamento público é o Banco Mundial. Esta instituição financeira internacional destina-se a fornecer suporte financeiro e técnico aos países em desenvolvimento. Seus projetos são desenhados para fomentar o crescimento econômico com o intuito de diminuir a pobreza e impulsionar o desenvolvimento econômico. O Banco Mundial faz parte de um conjunto maior de entidades conhecidas como Grupo Banco Mundial, que engloba cinco instituições: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID) (Hallerberg, M.; Strauch, R.; Von Hagen, J, 2013)

Uma contribuição do Banco Mundial é o relatório *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks* (2012) que oferece uma ajuda significativa à área de orçamento público ao explorar a implementação e os impactos dos Quadros de Despesa de Médio Prazo (QDMPs) ao redor do mundo. Esses quadros são uma ferramenta de planejamento financeiro que se estende por um período maior do que o ciclo orçamentário anual, geralmente cobrindo três a cinco anos, com o objetivo de proporcionar uma perspectiva de planejamento mais estável e previsível para as despesas governamentais. No caso do Brasil, o Plano Plurianual é uma ferramenta que de certa forma busca estabelecer um planejamento com duração de 4 anos.

2.6 Organização do Processo Orçamentário no Brasil

Para uma compreensão adequada da gestão dos recursos públicos no Brasil, é fundamental conhecer o processo orçamentário continuamente aprimorado ao longo dos anos. Essencial nesse contexto é o Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2024, elaborado pelo Ministério da Economia, através da Secretaria de Orçamento Federal. O MTO é um documento anual que orienta a elaboração, execução e acompanhamento do orçamento federal, estabelecendo normas e metodologias para todos os órgãos da Administração Pública Federal. Atualizado para refletir mudanças legislativas e políticas, o manual promove a eficiência, transparência e responsabilidade fiscal, facilitando o controle social e a avaliação da gestão fiscal.

Com o objetivo de proporcionar melhor entendimento do ciclo orçamentário no Brasil, a Figura 1 demonstra o fluxo do sistema de planejamento e orçamento, que passa a ser conceituado de maneira resumida.

Figura 1 – Ciclo Orçamentário



Fonte: elaborada pelo pesquisador a partir de Giacomoni (2023).

PLANO PLURIANUAL - PPA

O sistema de planejamento e orçamento no Brasil, conforme estudado por Giambiagi (2023), segue uma estrutura definida pela Constituição Federal de 1988, complementada por normativas, como a Lei nº 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Essas leis garantem transparência e fiscalização adequadas da gestão fiscal. A importância do Plano Plurianual (PPA) é ressaltada nesse contexto, estruturando programas finalísticos e de apoio administrativo para assegurar a continuidade e melhorar serviços públicos por meio de investimentos estratégicos. O PPA conecta-se diretamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo que investimentos de longo prazo estejam alinhados com as metas financeiras e governamentais.

A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e detalhada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), orienta a formulação da proposta orçamentária do Poder Executivo e reforça o planejamento fiscal. A LDO

interliga o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo metas e prioridades que devem guiar as alocações na LOA, com foco em sustentabilidade fiscal para evitar desequilíbrios financeiros prolongados. Conforme explicado por Giambiagi (2015), a LRF ampliou o escopo da LDO, introduzindo previsões de receita para três anos e normas para equilibrar receitas e despesas, além de estabelecer critérios para a limitação de empenhos em caso de receitas insuficientes ou dívidas acima dos limites. Essas inovações incluem também o monitoramento dos resultados fiscais e o controle de custos dos programas governamentais, visando a uma gestão fiscal mais rigorosa e responsável.

No setor público, a execução do orçamento tradicional ocorre nos estágios da despesa em empenhos, liquidação e pagamento. Esses estágios fazem parte de ciclo maior de etapas que são identificados no Quadro 7:

Quadro 7 – Conceito dos Item de Informação SIAFI (continua)

Item de informação	Conceito
Projeto inicial da LOA - fixação despesa (Proposta)	Registra o valor do projeto de lei orçamentário (PLOA) apresentado pelo Executivo Federal junto ao Poder Legislativo.
Dotação inicial	Registra o valor do PLOA aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo Presidente da República chamado de lei orçamentária anual inicial.
Dotação atualizada	Registra a lei orçamentária inicial mais as alterações orçamentárias de créditos adicionais ocorridas ao longo do exercício.
Despesas empenhadas (controle empenho)	O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. 1º estágio da despesa.
Despesas liquidadas (controle empenho)	Registra o reconhecimento da entrega do bem ou do serviço pelo contratado. 2º estágio da despesa.
Despesas pagas (controle empenho)	Registra o pagamento efetivo da despesa ao beneficiário. 3º estágio da despesa.

Quadro 7 – Conceito dos Item de Informação SIAFI (conclusão)

Item de informação	Conceito
Restos a pagar inscritos (proc e n proc)	Despesas empenhadas e não pagas durante o exercício, cujo inscrição em Restos a Pagar foi autorizada pelo ordenador de despesa sendo: processadas aqueles empenhos liquidados e não pagos e não processados aqueles empenhados e não pagos.
Restos a pagar pagos (proc e n proc)	Registra o pagamento efetivo da despesa ao beneficiário.

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir das informações do Manual SIAFI da STN (2024).

A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei Orçamentária Anual (LOA), como parte integral do ciclo orçamentário do Brasil, é elaborada em conformidade com o Plano Plurianual (PPA) e segue um rigoroso processo legislativo. De acordo com Giambiagi (2015), o projeto da LOA passa por audiências públicas, é emendado por parlamentares e avaliado pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) antes da votação no Congresso e sanção presidencial. A execução orçamentária inicia em 1º de janeiro, abrangendo todas as receitas e despesas autorizadas para o cumprimento das metas fiscais. O ciclo se completa com uma meticulosa prestação de contas do Executivo ao Legislativo, assegurando transparência, responsabilidade e integridade na gestão dos recursos públicos. Esses processos de elaboração, aprovação e revisão da LOA e do PPA são essenciais para a eficácia da administração e fiscalização governamental, refletindo diretamente na implementação das políticas públicas e na realização dos objetivos governamentais.

2.7 Construto de avaliação de aderência dos princípios de governança da OCDE

O Quadro 8 demonstra o conceito teórico de classificação dos diferentes níveis que podem ser interpretados a partir dos conceitos dos princípios de governança da OCDE apresentados por Santos (2022) ao descrever detalhadamente a abrangência de cada um desses princípios. Utilizando esses critérios, com as evidências coletadas no campo o

pesquisador pode avaliar e classificar os diferentes níveis de conhecimento e aderência com os princípios da OCDE junto aos órgãos pesquisados.

Quadro 8 Critérios de avaliação dos princípios da OCDE (continua)

Princípios da OCDE	Critérios de Avaliação	Nível Alto	Nível Médio	Nível Baixo
1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros e previsíveis	Conformidade com limites fiscais	Total aderência aos limites fiscais estabelecidos.	Ocasionalmente excede os limites com justificativas plausíveis.	Frequentemente excede os limites sem justificativas adequadas.
2. Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas	Alinhamento com objetivos estratégicos de longo prazo	Completo alinhamento documentado com as estratégias governamentais.	Alinhamento parcial, algumas áreas não completamente integradas.	Falta de alinhamento ou alinhamento mal documentado.
3. Elaborar orçamento de capital eficiente	Uso eficaz de orçamentos de capital para desenvolvimento	Uso altamente eficiente e projetos entregues conforme planejado.	Eficiência moderada, atrasos ou custos extras ocasionais.	Ineficiência generalizada, muitos projetos não atendem às metas.
4. Garantir transparência orçamentária	Disponibilidade e clareza de informações orçamentárias	Documentação completa e acessível ao público.	Informações parcialmente disponíveis ou de difícil acesso.	Documentos pouco claros ou inacessíveis ao público.
5. Fomentar debates inclusivos e participativos	Grau de participação pública e engajamento no processo orçamentário	Amplas consultas públicas e forte engajamento dos <i>stakeholders</i> .	Consultas limitadas, participação de apenas alguns grupos.	Baixa ou nenhuma participação pública e debate.
6. Prestar contas de maneira abrangente	Qualidade da prestação de contas	Prestação de contas completa e tempestiva.	Prestação de contas ocasionalmente incompleta ou atrasada.	Rara prestação de contas, muitas vezes inadequada ou não confiável.
7. Gerenciar eficientemente a execução do orçamento	Eficiência na gestão orçamentária durante o ano fiscal	Gestão e monitoramento proativos e eficientes.	Gestão reativa, com problemas sendo tratados conforme surgem.	Gestão ineficiente com pouca ou nenhuma intervenção corretiva.
8. Integrar avaliações de desempenho ao orçamento	Integração de métricas de desempenho e avaliações de custo-efetividade	Avaliações de desempenho são sistemáticas e bem integradas ao planejamento.	Integração parcial, avaliações realizadas em áreas-chave somente.	Pouca ou nenhuma integração de avaliações de desempenho.

Quadro 8 Critérios de avaliação dos princípios da OCDE (conclusão)

Princípios da OCDE	Critérios de Avaliação	Nível Alto	Nível Médio	Nível Baixo
9. Gerenciar riscos fiscais de forma prudente	Capacidade de identificação e gestão de riscos fiscais	Gerenciamento eficaz e sistemático de todos os riscos identificados.	Gestão de riscos inconsistente, alguns riscos podem não ser bem geridos.	Falha ou ausência na gestão de riscos significativos.
10. Promover a integridade nas estimativas orçamentárias	Precisão e confiabilidade das estimativas orçamentárias	Estimativas sempre precisas, baseadas em dados e revisões regulares.	Ocasionalmente imprecisas ou baseadas em suposições não verificadas.	Frequentemente imprecisas ou enganosas, pouco confiáveis.

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir de Santos (2022).

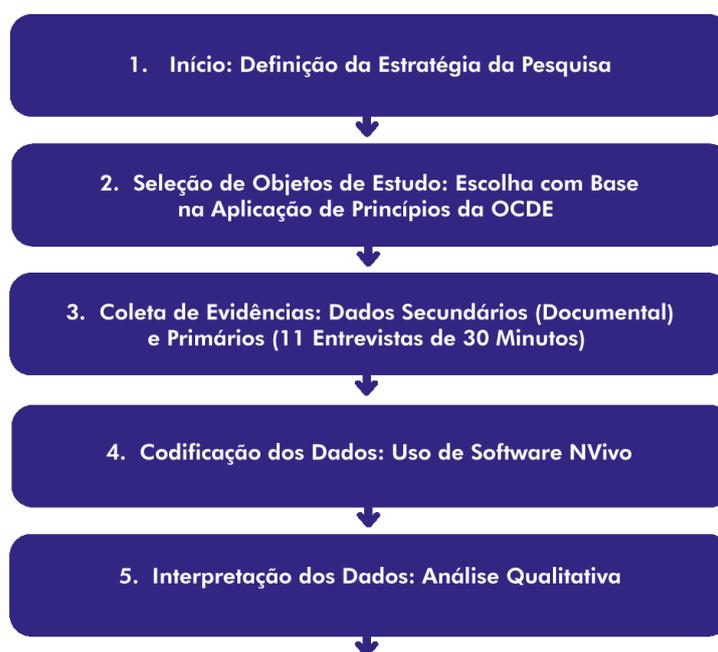
3 METODOLOGIA DE PESQUISA

A investigação inicialmente utilizou dados secundários, já publicados por outras fontes, facilitando a contextualização e a análise inicial dentro de um novo contexto deste trabalho (Saunders, M., Lewis, P.; Thornhill, A., 2019). Utilizando dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), foram analisados relatórios de gestão e execução orçamentária e financeira dos órgãos AGU, DNIT e INFRA S.A. de 2019 a 2023, responsáveis por prestar contas anuais aos órgãos de controle como CGU e TCU.

Posteriormente, o trabalho avançou para a coleta de dados primários, realizando entrevistas semiestruturadas com gestores tomadores de decisões dos órgãos estudados para entender até que ponto o processo orçamentário desses órgãos dialoga com as modernas práticas de governança orçamentária da OCDE. Foram realizadas entrevistas que, após transcritas, foram submetidas à análise pela ferramenta NVivo, aplicando técnicas de análise de conteúdo para investigar as respostas de forma sistemática e quantitativa (Bardin, 2011; Yin, R. K., 2018).

No desenvolvimento do trabalho, adotou-se uma metodologia sistemática para assegurar rigor e confiabilidade nos resultados (Thiel, 2022). A estratégia metodológica empregada é visualmente descrita no fluxograma da Figura 2, que detalha cada passo do processo. O início envolveu a definição da estratégia de pesquisa, seguida pela seleção cuidadosa dos objetos de estudo baseada nos princípios da OCDE, assegurando alinhamento com padrões internacionais de governança. A fase de coleta de evidências compreendeu a obtenção tanto de dados secundários quanto de dados primários, sendo esses últimos coletados por meio de 11 entrevistas semiestruturadas de 30 minutos cada com *stakeholders*-chave. Esses dados foram codificados usando ferramentas avançadas como o software NVivo. A análise qualitativa subsequente permitiu uma interpretação profunda dos dados, elucidando as questões de pesquisa. O fluxograma da Figura 2 ilustra a abordagem metódica adotada, destacando a progressão lógica das etapas da pesquisa.

Figura 2 – Fluxograma da Estratégia de Metodologia Adotada na Pesquisa



Fonte: elaborada pelo pesquisador a partir de Thiel (2022).

Por fim, de acordo com Thiel (2022), as estratégias, métodos e técnicas de pesquisa são então examinados, cuja escolha de uma estratégia de pesquisa específica deve refletir a natureza do problema de estudo, o conhecimento científico disponível e o objetivo da pesquisa. Além disso, medidas para assegurar a confiabilidade e a validade são consideradas essenciais e devem ser planejadas antes da coleta de dados.

3.1 Seleção dos objetos estudados

Utilizando a experiência adquirida do pesquisador na área de orçamento público de mais de 20 anos e atuando como gestor público na AGU, na INFRA S.A. e no Ministério dos Transportes, órgão que faz a supervisão ministerial junto ao DNIT, optou-se por fazer o estudo nesses órgãos para verificar a governança orçamentária nos diferentes níveis de implantação e os fatores indutores no setor público. A escolha entre uma abordagem dedutiva ou indutiva depende de vários fatores, incluindo o estado do conhecimento científico, a experiência do pesquisador e considerações práticas. Essas decisões impactam diretamente a rigorosidade e a adequação do design de pesquisa ao problema estudado (Thiel, 2022).

Com um intuito de fornecer uma visão geral dos órgãos selecionados para pesquisa, foi elaborado o Quadro 9 que apresenta dados sucinto da natureza jurídica,

missão, orçamento anual, quantidade de servidores, outras informações de referências como os resultados alcançados por esses órgãos e características específicas deles, cuja fonte de informação foi utilizada o Relatório de Gestão de 2022 (AGU; DNIT e INFRA S.A., 2022).

Vale esclarecer que a AGU é um órgão de representação judicial e extrajudicial de defesa da União atuando na gestão de atividade meio, enquanto o DNIT e INFRA S.A. são órgãos vinculados ao Ministério dos Transportes que atuam na atividade fim, promovendo a entrega de bens na área de infraestrutura de transportes à sociedade.

Enquanto a AGU e o DNIT são órgãos consolidados a mais tempo na Administração Pública Federal, a INFRA S.A., nome de fantasia dado à VALEC Engenharia, Construção e Ferrovias S.A., foi criada mais recentemente e vem passando por transformações estruturais de redefinição do seu objeto social. Antes atuava exclusivamente na construção de ferrovias, a partir de 2022, incorporou a Empresa de Logística de Transportes – EPL, passando a atuar também na elaboração de projetos de infraestrutura de transportes.

Quadro 9 – Visão Geral Comparativa dos Órgãos Públicos Brasileiros: AGU, DNIT e INFRA S.A. (continua)

Característica	AGU	DNIT	INFRA S.A.
Natureza Jurídica	Administração Direta	Autarquia	Empresa Pública
Missão	Promover a proteção jurídica do Estado Brasileiro em benefício da sociedade.	Implementar a política de infraestrutura de transportes terrestres e aquaviários, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país.	Contribuir para aprimorar a logística no Brasil de forma sustentável, competitiva e integrada, executando seus empreendimentos com efetividade.
Orçamento Anual	Total: R\$ 4.142,8 milhões, sendo: R\$ 3.673,4 milhões com pessoal (88,7%); R\$ 433,8 milhões de custeio (10,5%) e R\$ 35,6 milhões de investimentos (0,9%).	Total: R\$ 10.500,0 milhões, sendo: R\$ 823,0 milhões com pessoal (7,8%); R\$ 9.700,00 milhões de custeio e investimentos (92,2%) dos quais R\$ 413,0 milhões com gastos administrativos	Total: R\$ 686,9 milhões, sendo: R\$ 116,6 milhões com pessoal (17,0%); R\$ 62,4 milhões de custeio (9,1%) e R\$ 507,3 milhões de investimentos (74,3%).
Quantidade de Servidores	4.611 servidores e 5.294 membros de carreira jurídica.	2.033 servidores.	739 servidores

Quadro 9 – Visão Geral Comparativa dos Órgãos Públicos Brasileiros: AGU, DNIT e INFRA S.A. (conclusão)

Característica	AGU	DNIT	INFRA S.A.
Natureza Jurídica	Administração Direta	Autarquia	Empresa Pública
Outras Informações de Referência	Resultados gerados: R\$ 585 bilhões de impactos gerados em economia em processos judiciais R\$ 508 bilhões e outros.	Resultados: 72,1 km de rodovias duplicadas e 85,9 km implantadas; 6 instalações portuárias entregues e 2.436 km de vias navegáveis monitoradas.	Resultados: completou 180 km de trilhos na (FIOL) ferrovia oeste leste da Bahia com investimentos de R\$ 308 milhões em 2022.
Características Específicas	A AGU também desempenha um papel importante na mediação de acordos internacionais e em disputas de grande escala.	O DNIT administra 61,3 mil km de malha rodoviária federal em todo território nacional. Possui uma carteira de contratos ativos de R\$ 69,8 bilhões.	Com a incorporação da EPL pela VALEC, nasceu a INFRA S.A, nome de fantasia. Houve aumento do objeto de atuação que inclui a construção de ferrovias e estudos e projetos de infraestrutura.

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir de AGU, DNIT e INFRA S.A. (2022).

Em segundo lugar, foi também definido pelo pesquisador a utilização de uma pesquisa documental, série histórica da execução orçamentária e financeira dos últimos 5 (cinco) anos, 2019 a 2023, mas que detalhasse as fases do planejamento e da execução de cada um desses órgãos selecionados: AGU, DNIT e INFRA S.A. Esses números puderam trazer dados e evidências que permitiram elaborar perguntas que pudessem ser submetidas a gestores desses órgãos selecionados a respeito da questão da pesquisa.

Em terceiro lugar, o autor definiu que as pessoas que teriam condições de contribuir com respostas às questões da pesquisa, com os dados apurados na fase da análise secundária, seriam os tomadores de decisões nesses órgãos, como diretores, secretários, superintendentes e coordenadores-gerais. Assim foram selecionados os entrevistados, sendo: 5 (cinco) da AGU, 4 (quatro) do DNIT e 2 (dois) da INFRA S.A., totalizando 11 entrevistas.

O Quadro 10 detalha o perfil dos entrevistados e o tempo de duração das entrevistas, permitindo ter uma visão a respeito do órgão que pertence, a área de atuação e tempo de serviços dos servidores públicos que participaram da pesquisa.

Quadro 10 - Resumo do perfil e detalhes das entrevistas

Órgão	Duração da Entrevista (minutos)	Cargo	Área de Atuação	Anos de Serviço (anos)
AGU	34	Superintendente	Administrativa	25
INFRA S.A	33	Diretor	Infraestrutura	17
DNIT	26	Diretor	Infraestrutura	14
AGU	25	Coordenador-Geral	Administrativa	26
DNIT		Diretor	Infraestrutura	
AGU	25	Secretário	Administrativa	18
INFRA S.A	35	Diretor	Infraestrutura	
DNIT	29	Diretor	Infraestrutura	17
AGU	73	Diretor	Administrativa	26
DNIT	56	Diretor	Infraestrutura	42
AGU	32	Superintendente	Administrativa	34
Total 11	33 (média)			20(média)

Fonte: elaborado pelo pesquisador.

3.2 Evidências colhidas

Para se chegar às evidências na análise documental, foi utilizada uma métrica de avaliação de desempenho da história dos números (Santos, 2022) que permitiu comparar os dados por meio de razão entre diversas fases do planejamento e da execução desses órgãos, o que sugeriu explorar, na questão de pesquisa qualitativa, a verificação de alinhamento com os princípios de governança da OCDE os seguintes tópicos: planejamento, execução, monitoramento, avaliação de desempenho e resultados.

3.3 Processo de coleta

A pesquisa documental, dados secundários, foram levantadas utilizando acesso aos sites desses órgãos, AGU, DNIT e INFRA S.A., principalmente coletando dados do Relatório de Gestão de cada um deles, também referente ao período de 2019 a 2023. Também foi solicitado, por meio do Sistema de Informação ao Cidadão – SIC, na plataforma Gov.br, dados da execução orçamentária do SIAFI para cada ano do período citado, sendo: a proposta orçamentária; dotação inicial; dotação autorizada; despesa empenhada; liquidada; paga; restos a pagar inscritos; pagos e cancelados, sendo esses dados filtrados por despesas dos grupos: 3 – custeio; 4 – investimentos e 5 – inversões financeiras, sendo que a escolha desses grupos filtra a despesa discricionária desses órgãos, ou seja, exclui as obrigatórias.

Para os dados primários, após definidos quantos seriam os entrevistados e de quais órgãos, foi feita uma busca no site institucional desses órgãos, procurando a escolha de ordenadores de despesas ou gestores tomadores de decisão. Como os currículos desses gestores são disponibilizados nesses sites na internet a qualquer cidadão, foi lido o currículo deles e, em seguida, coletados os contatos para envio do convite ou até mesmo por meio de contato telefônico com cada um deles. Tão logo confirmadas as entrevistas, foi solicitada a assinatura do Termo de Consentimento e, em seguida, passou-se a realizar as 5 (cinco) perguntas que foram respondidas livremente por cada um deles com tempo de duração média de 30 minutos. Essas entrevistas foram gravadas apenas em áudio, no celular, quando ocorriam presencial; e áudio e vídeo quando ocorriam online utilizando o Teams ou Zoom Meet.

3.4 Codificação e interpretação dos dados

Com as entrevistas realizadas, utilizou-se do software Glaudia.io para realizar a transcrição dos áudios como ferramenta auxiliar para essa tarefa. Posteriormente, com o auxílio da ferramenta NVivo, foi realizada a análise de conteúdo, por meio de categorização e codificação com a finalidade de descrever e investigar de maneira objetiva, sistemática e quantitativa o conteúdo de desejada comunicação (Bardin, 2011).

Com o auxílio do software NVivo, foi possível fazer a categorização utilizando o gráfico de nuvem de palavras, o qual dá destaque às palavras que mais se repetiram durante as entrevistas, permitindo categorizar e codificar para análise.

Outro recurso utilizado do NVivo foi a análise de sentimentos associada à categoria de palavras selecionadas que permitiu fazer inferências das respostas dos entrevistados.

3.5 Delimitação do Estudo

O estudo foi restrito à área de gestão destes órgãos: AGU, DNIT e INFRA S.A., considerando o acesso que o pesquisador tem aos ordenadores de despesa e dirigentes das equipes que compõe esses órgãos. Em que pese a abrangência desses órgãos na Administração Pública Federal, pode não ser uma amostra suficiente para generalizar em toda sua estrutura, mesmo assim fornece insight importante para aprofundamento de outras pesquisas.

A pesquisa requer a análise de documentos disponibilizados por esses órgãos, ora nos respectivos sites, ora mediante demanda encaminhada formalmente à essas instituições. O período de atualização e o quantitativo desses documentos podem influenciar no aprofundamento da investigação proposta pelo estudo, muito embora os relatórios de prestações de contas disponibilizados se constitui uma fonte bem rica de informações que requer o trabalho desta pesquisa.

Apesar de as entrevistas abrangerem apenas 11 gestores, essas pessoas ocupam posições estratégicas nesses órgãos, como: secretários, diretores, superintendentes e coordenadores-gerais. Assim, devido a relevâncias desses profissionais, por serem tomadores de decisão, pode compensar de maneira positiva o número de entrevistas, pela experiência no tema objeto do estudo.

3.6 Percurso Metodológico

Após essa narrativa, iniciou-se o processo metodológico para desenvolver o estudo. A pesquisa foi dividida conforme o Quadro 11, o qual demonstra as etapas e ações realizadas de forma a ilustrar o percurso da metodologia presente no trabalho.

Quadro 11 – Percursos metodológico

Etapa 1	Pesquisa bibliográfica e estudos a respeito do tema da pesquisa com arcabouço normativo.
Etapa 2	Pesquisa documental que abrange o processo orçamentário de 2019 a 2023, com foco no Relatório de Gestão da AGU, DNIT, INFRA.SA. e SIAFI para identificar possíveis distanciamentos com os princípios de governança da OCDE.
Etapa 3	Entrevistas individuais com os tomadores de decisões dos órgãos abrangidos pela pesquisa com o objetivo de descrever a percepção sobre conhecimento e a aderência aos princípios de governança da OCDE.
Etapa 4	Análise dos resultados da pesquisa quantitativa e qualitativa

Fonte: elaborado pelo pesquisador.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise dos dados da execução orçamentária e financeira entre os anos 2019 e 2023

Nessa etapa, o objetivo realizar uma análise dos dados da execução orçamentária e financeira dos órgãos da pesquisa (AGU, DNIT e INFRA S.A.) nos últimos 5 (cinco) anos para produzir inferências das relações entre os recursos alocados nesses órgãos e a sua efetiva aplicação durante todo processo orçamentário, ou seja, o que se planeja é de fato foi executado, observando correlação com os princípios de governança da OCDE (Santos, 2022) e funções do processo orçamentário na gestão organizacional (Cunha, 2019).

Após análise dos instrumentos formais do micro-orçamento, no que tange a execução orçamentária e financeira, foi possível observar que, embora exista um processo formal da elaboração do projeto plurianual, lei de diretrizes orçamentária, lei orçamentária anual e decretos e portarias de orientações, esse ritual demonstra não ser suficiente para atender seu propósito final que é gerir políticas públicas com foco que não se baseia apenas nas mudanças normativas, mas sendo necessário observar as práticas para obter um planejamento por resultados (Moynihan, 2006).

A primeira constatação da análise, ao mergulhar no processo orçamentário e acompanhar o relatório de gestão, é a variação significativa nos dados da execução orçamentária e financeira por programa de governo e ação de cada um dos órgãos estudados. Observa-se que há rubricas orçamentárias que iniciam o ano com determinados valores e, ao longo desse ano, esses valores são cancelados ou remanejados, principalmente quando se trata de investimentos. Isso caracteriza o uso de orçamento cerimonial, onde não há como medir ou acompanhar (Azevedo e Aquino, 2022).

Essa problemática induz ao distanciamento dos princípios orçamentários da OCDE (Santos, 2022). Em destaque estão os princípios da OCDE relacionados abaixo, que se mostram mais distantes do processo orçamentário dessas unidades:

- a) Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.

- b) Propiciar debates inclusivos, participativos e realistas sobre as escolhas orçamentárias.
- c) Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
- d) Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.

Há também o distanciamento com essas Funções do Processo Orçamentário na Gestão Organizacional (Cunha, 2019):

- a) Servir de base para avaliação do desempenho organizacional.
- b) Transformar propósitos em objetivos e ações concretas.

A partir do levantamento documental, como pode ser visto no Quadro 12, as ações orçamentárias de investimentos no ano de 2022, calculada a média desses três órgãos, 76% delas tiveram execução orçamentária inferior a 50%, ou seja, pode-se inferir que não houve aplicação plena dos recursos da forma planejada e também não ocorreram entregas dos investimentos programados. Isso permite deduzir que há um distanciamento dos princípios orçamentários no que diz respeito a priorização dos recursos, participação e escolhas orçamentárias e, por fim, deficiências no processo de planejamento, execução, avaliação de desempenho e monitoramento desse processo em diferentes níveis nesses órgãos.

Quadro 12 – Falhas por desempenho da execução financeiro de ações de investimentos (ano 2022)

Órgão	Nº de ações totais	Nº de ações com execução inferior a 50% da dotação autorizada	% ações com execução inferior a 50% sobre ações totais
AGU	1	1	100%
DNIT	157	122	78%
INFRA S.A.	13	7	54%
TOTAL	171	130	76%

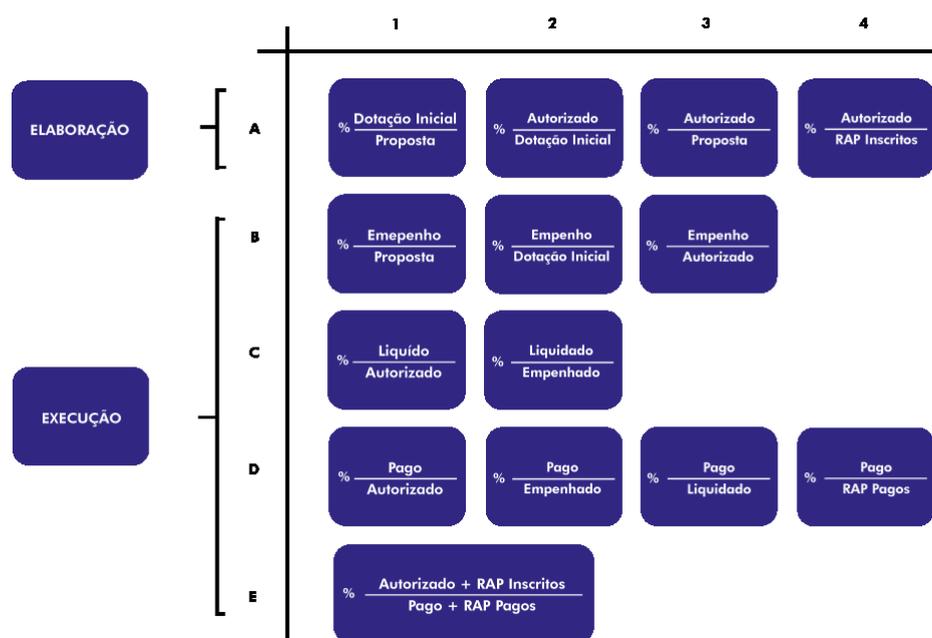
Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir de dados SIAFI.

Para fazer o levantamento de dados quantitativos desses órgãos citados, foi realizado acesso nas bases de dados de sítios oficiais da Câmara dos Deputados, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, Advocacia-Geral da União, Ministérios dos Transportes, DNIT e VALEC (atualmente utilizando o nome de fantasia INFRA S.A.), além do Portal de Transparência e Portal do SIOP (Sistema de Orçamento Público).

Tendo como base o modelo de avaliação utilizado pela OCDE, chamado de métricas de avaliação de desempenho orçamentário, onde se observa a história dos números do orçamento, elaboração e execução, (Santos, 2022), Governança Orçamentária no Brasil, divulgado pelo IPEA em 2022, foi elaborado uma série histórica de 2019 a 2023 que permite entender e analisar os dados dos processos do ciclo orçamentário dos órgãos AGU, DNIT e INFRA S.A.

O interessante modelo de avaliação de desempenho orçamentário da OCDE, utiliza um gráfico, conforme Figura 3 abaixo, copiada da publicação preliminar (Santos, 2022), que separa o processo em dois ciclos: Elaboração e Execução. Nesta figura, o ordenamento das informações ocorre por meio da disposição dos dados horizontais (A, B, C, D e E) e verticais (1, 2, 3, e 4).

Figura 3 - Métricas de avaliação de desempenho orçamentário



Fonte: elaborada pelo pesquisador a partir de Santos (2021).

Partindo desse modelo utilizado pelo IPEA, foi construído a Quadro 13 com a classificação das inconsistências a priori para os resultados dos indicadores desfavoráveis.

Quadro 13 – Legenda de interpretação do resultado do indicador de desempenho orçamentário

LINHA/COLUNA	INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO DO INDICADOR BAIXO
1A, 1B e 2B	Baixo desempenho de uma despesa.
3A, 4A, 3B e 2D	Inconsistência a priori entre os limites orçamentários e financeiros conferidos ao órgão e a obtenção da meta fiscal.
3B e 2C	Inconsistência a priori entre as metas físicas e financeiras e a capacidade operacional do órgão executor. Baixa maturidade da estratégia de execução desenhada (modalidade de aplicação, processos licitatórios, documentação, provisionamento para riscos institucionais, judicialização e outros).
1D e 1E	Inconsistência a priori entre a estratégia de execução e o princípio da anualidade orçamentária.
2C	Seleção adversa de fornecedores.

Fonte: elaborado pelo pesquisador a partir das informações Santos (2022).

Após conhecer a interpretação dos dados pela métricas de avaliação de desempenho orçamentário (Santos, 2022), passa-se a apresentar os dados quantitativos da série histórica da AGU, DNIT e INFRA S.A., conforme Tabela 1. Dados esses que foram obtidos a partir de solicitação via SIC junto ao Ministério dos Transportes e a AGU para elaboração e consolidação dos dados na Tabela 1.

Tabela 01 – Base de dados da série histórica do orçamento da AGU, DNIT e INFRA S.A.

		R\$ mil				
Unidade Orçamentária	Item Informação	2019	2020	2021	2022	2023
39207	INFRA.SA					
	PROJETO INICIAL DA LOA - FIXACAO DESPESA (PROPOSTA)	728.135,4	533.405,8	635.035,9	622.327,5	604.959,9
	DOTACAO INICIAL	598.798,8	468.948,7	483.687,1	505.509,7	693.484,2
	DOTACAO ATUALIZADA	658.669,2	554.437,8	541.093,4	323.618,4	627.431,2
	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)	644.627,7	545.154,4	538.863,5	319.424,2	589.428,8
	DESPESAS LIQUIDADAS (CONTROLE EMPENHO)	461.565,1	254.845,3	226.347,7	181.743,5	114.082,6
	DESPESAS PAGAS (CONTROLE EMPENHO)	460.397,6	254.325,6	225.727,2	178.533,5	112.732,7
	RESTOS A PAGAR INSCRITOS (PROC E N PROC)	382.010,5	269.773,9	362.969,2	391.773,1	240.919,4
RESTOS A PAGAR PAGOS (PROC E N PROC)	197.341,5	147.850,4	252.655,2	245.762,9	119.147,5	
39252	DNIT					
	PROJETO INICIAL DA LOA - FIXACAO DESPESA	7.441.856,6	6.006.374,1	6.243.926,9	5.557.608,8	5.245.551,7
	DOTACAO INICIAL	7.790.478,5	7.612.877,7	5.259.025,2	6.826.576,5	17.374.665,2
	DOTACAO ATUALIZADA	7.685.679,3	8.465.427,2	7.146.669,9	9.751.539,1	15.486.689,6
	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)	7.669.192,7	8.448.664,0	7.142.074,4	9.723.396,2	15.393.303,4
	DESPESAS LIQUIDADAS (CONTROLE EMPENHO)	4.805.340,4	5.317.774,8	4.105.144,2	4.898.040,4	9.740.782,6
	DESPESAS PAGAS (CONTROLE EMPENHO)	4.796.511,2	5.297.069,8	4.099.351,6	4.882.944,9	9.633.926,1
	RESTOS A PAGAR INSCRITOS (PROC E N PROC)	5.306.960,3	3.833.370,3	4.135.770,9	3.949.819,7	5.812.200,0
RESTOS A PAGAR PAGOS (PROC E N PROC)	2.822.047,6	2.419.532,4	3.022.692,6	2.633.913,6	4.432.534,9	
63101	AGU					
	PROJETO INICIAL DA LOA - FIXACAO DESPESA	529.754,0	336.336,0	290.989,3	622.863,3	655.931,7
	DOTACAO INICIAL	529.754,0	315.623,6	280.282,8	590.945,4	637.853,2
	DOTACAO ATUALIZADA	537.406,7	549.983,6	543.746,3	569.215,8	638.815,8
	DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO)	506.770,6	545.624,7	536.085,3	567.483,5	637.928,6
	DESPESAS LIQUIDADAS (CONTROLE EMPENHO)	423.133,9	413.525,9	419.417,1	457.357,9	487.744,3
	DESPESAS PAGAS (CONTROLE EMPENHO)	413.812,8	382.915,3	407.746,3	446.798,3	474.118,4
	RESTOS A PAGAR INSCRITOS (PROC E N PROC)	134.331,5	123.297,2	193.738,3	175.370,5	168.455,6
RESTOS A PAGAR PAGOS (PROC E N PROC)	71.316,8	56.221,0	89.977,7	66.550,0	76.821,3	

Fonte: SIAFI

Filtro do relatório:

((Grupo Despesa) = 4:INVESTIMENTOS, 5:INVERSOES FINANCEIRAS, 3:OUTRAS DESPESAS CORRENTES) E ((Unidade Orçamentária) = 39252:DEPTO. NAC. DE INFRA+ESTRUT. DE TRANSPORTES-DNIT, 39207:VALEC-ENGENHARIA, CONSTRUCOES E FERROVIAS S/A, 63101:ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO - AGU, 39253:EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGISTICA S.A-EPL) E ((Ano Lançamento) = 2019, 2020, 2021, 2022, 2023) E ((Item Informação) = DESPESAS PAGAS (CONTROLE EMPENHO), RESTOS A PAGAR PAGOS (PROC E N PROC), 9:DOTACAO INICIAL, 13:DOTACAO ATUALIZADA, 29:DESPESAS EMPENHADAS (CONTROLE EMPENHO), 50:RESTOS A PAGAR INSCRITOS (PROC E N PROC), 8:PROJETO INICIAL DA LOA - FIXACAO DESPESA, 31:DESPESAS LIQUIDADAS (CONTROLE EMPENHO))

A partir da Tabela 1, os dados da série histórica foram utilizados para efetuar os cálculos de percentuais dos indicadores da métrica de avaliação de desempenho orçamentário da OCDE demonstrado na Figura 3.

Em uma breve análise dos dados quantitativos apresentados na Tabela 1, é possível constatar que o orçamento aprovado da AGU e INFRA S.A. tem montantes semelhantes, variando em torno de R\$ 600,0 milhões, enquanto que o DNIT apresenta um valor bem superior, variando na casa de R\$ 8,0 bilhões entre 2019 a 2022 e, a partir de 2023, apresenta um valor de 15,0 bilhões, fato observado como uma prioridade nas escolhas orçamentárias com a volta do Programa de Aceleração do Crescimento PAC, instituído pelo Decreto nº 11.623, de 11 de agosto de 2023 (Brasil, 2023).

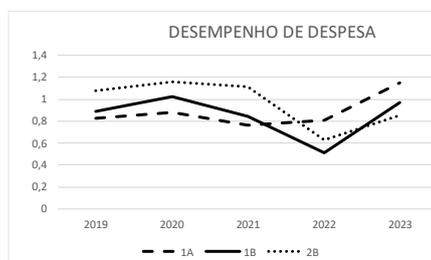
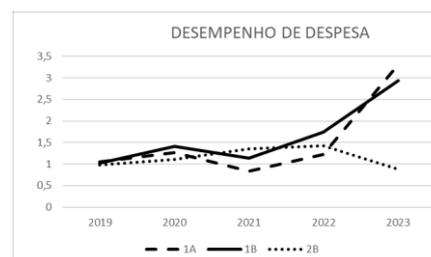
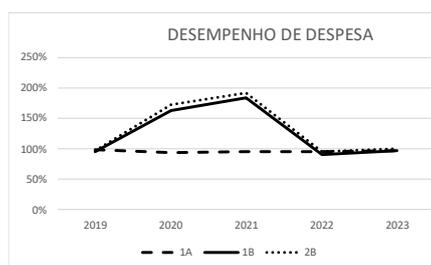
A constatação da análise da Tabela 1, no caso do orçamento aprovado para o DNIT para 2023, é percebido esse acréscimo na alocação de recursos que é tratado no princípio

de governança da OCDE (Santos, 2022), alinhando os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.

A volta do PAC a partir de 2023, com a priorização de alocação de recursos no DNIT, também pode ser observada na literatura que trata do orçamento e a gestão das organizações governamentais, mais especificamente das funções do processo orçamentário na gestão organizacional, da conexão entre a organização e o sistema maior (Cunha, 2019) e da escolha de alocação orçamentária como um instrumento de gestão.

Assim, as inferências podem ser obtidas ao analisar o histórico dos números do orçamento anual de cada uma das unidades da pesquisa. Essa análise mais detalhada passa a ser realizada a partir da métrica de avaliação de desempenho orçamentário do IPEA, explicado na Figura 4, sendo que cada um dos 5 (cinco) indicadores são comentados a partir da Figura 4 a seguir:

Figura 4 – Indicador de desempenho de despesa



Fonte: elaborada pelo pesquisador a partir de dados do SIAFI.

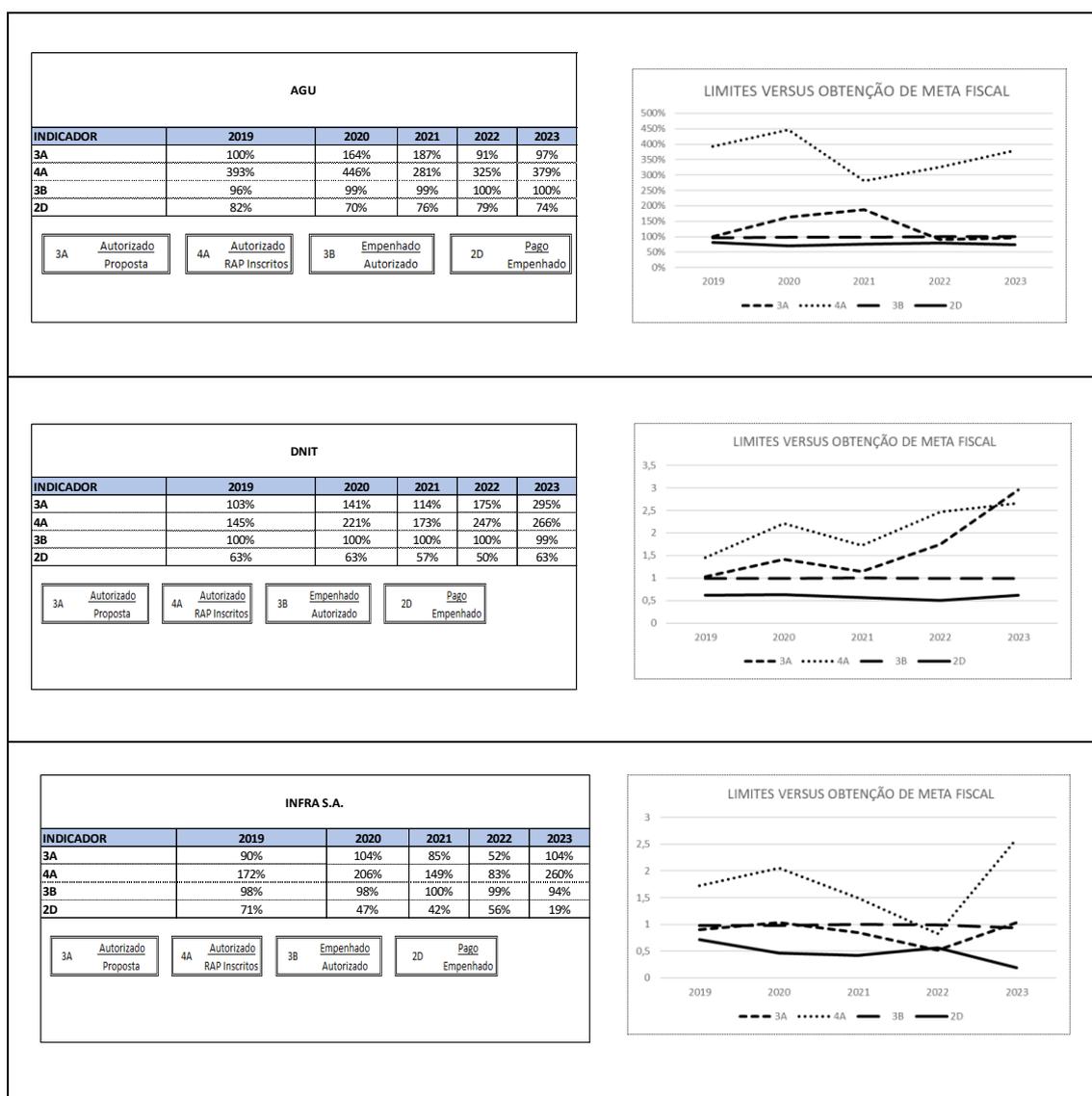
Nessa análise, o princípio de governança da OCDE envolvido é o 1º (gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal).

Os indicadores 1A e 1B mostram a relação entre os valores orçados e os valores empenhados, destacando a importância de gerenciar orçamentos de forma previsível e clara.

A análise da Figura 4 trata do indicador de desempenho do nível da despesa orçamentária. A análise revelou variações significativas nos níveis de maturidade desses órgãos em relação à aderência aos princípios da OCDE. A seguir, apresenta-se um resumo dos níveis de maturidade orçamentária observados para cada órgão, destacando suas principais características e desafios:

- AGU
 - Nível de Maturidade: alto.
 - Justificativa: a AGU demonstra estabilidade entre os valores planejados, aprovados e empenhados. As práticas de gestão da AGU são alinhadas aos princípios de governança orçamentária da OCDE, mostrando consistência na gestão orçamentária e aderência aos objetivos estratégicos. A execução orçamentária é previsível e bem planejada.
- DNIT
 - Nível de Maturidade: médio.
 - Justificativa: o DNIT mostra uma certa estabilidade até 2021, mas a partir de 2022 e 2023, houve uma ampliação de recursos orçamentários sem o devido planejamento inicial. As mudanças na proposta orçamentária na fase legislativa indicam um afastamento dos princípios de governança da OCDE, especialmente no planejamento. Embora haja uma execução consistente até certo ponto, as variações indicam a necessidade de revisão dos processos internos.
- INFRA S.A.
 - Nível de Maturidade: baixo.
 - Justificativa: a INFRA S.A. enfrenta dificuldades significativas para emitir empenhos em valores iguais à proposta e a LOA inicial. Essa instabilidade e volatilidade na execução orçamentária indicam um distanciamento dos princípios de governança da OCDE. A falta de consistência e previsibilidade no planejamento e na execução aponta para a necessidade de melhorias substanciais nos processos de gestão orçamentária.

Figura 5 – Indicador limites orçamentários/financeiros e obtenção de meta fiscal



Fonte: elaborada pelo pesquisador a partir de dados do SIAFI.

Nessa análise, os princípios envolvidos são o 1º (gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal) e o 9º (identificar, aferir e gerenciar prudentemente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais).

Os indicadores 1A e 1B mostram os ajustes entre PLOA e LOA, refletindo a clareza e previsibilidade na gestão dos limites orçamentários.

Já o indicador 2D mostra a relação entre os valores empenhados e pagos, e os restos a pagar, o que se relaciona com a gestão prudente dos riscos fiscais.

A Figura 5 analisa os indicadores de limites orçamentários e financeiros em relação à obtenção de metas fiscais para os órgãos AGU, DNIT e INFRA S.A., ao longo

dos anos de 2019 a 2023. Esta análise permite compreender como cada órgão lida com a coerência entre o orçamento planejado e a execução financeira, avaliando a aderência aos princípios de governança orçamentária da OCDE. A partir dessa figura, é possível identificar os níveis de maturidade orçamentária e os desafios enfrentados por cada órgão em relação ao planejamento, execução e gerenciamento de Restos a Pagar (Santos, 2022):

- AGU

- Nível de Maturidade: alto para os dois princípios.
- Justificativa: a AGU apresenta uma certa estabilidade ao longo dos anos.

Embora haja ajustes significativos entre a LOA final e a proposta inicial nos anos de 2020 e 2021, a instituição demonstra coerência entre os valores planejados e empenhados. A proporção de Restos a Pagar é relativamente constante, indicando uma gestão previsível. O pagamento dos valores empenhados também é consistente, reforçando a aderência aos princípios de governança da OCDE.

- DNIT

- Nível de Maturidade: médio para os dois princípios.
- Justificativa: o DNIT mostra ajustes frequentes na proposta orçamentária ao longo dos anos, refletindo uma imprevisibilidade transferida do macro para o micro-orçamento.

A proporção de Restos a Pagar é alta, o que impacta negativamente a obtenção das metas fiscais. Embora os recursos da LOA sejam 100% empenhados, o índice de pagamentos sobre empenhos não supera 63%, indicando desafios na execução e gestão financeira.

- INFRA S.A.

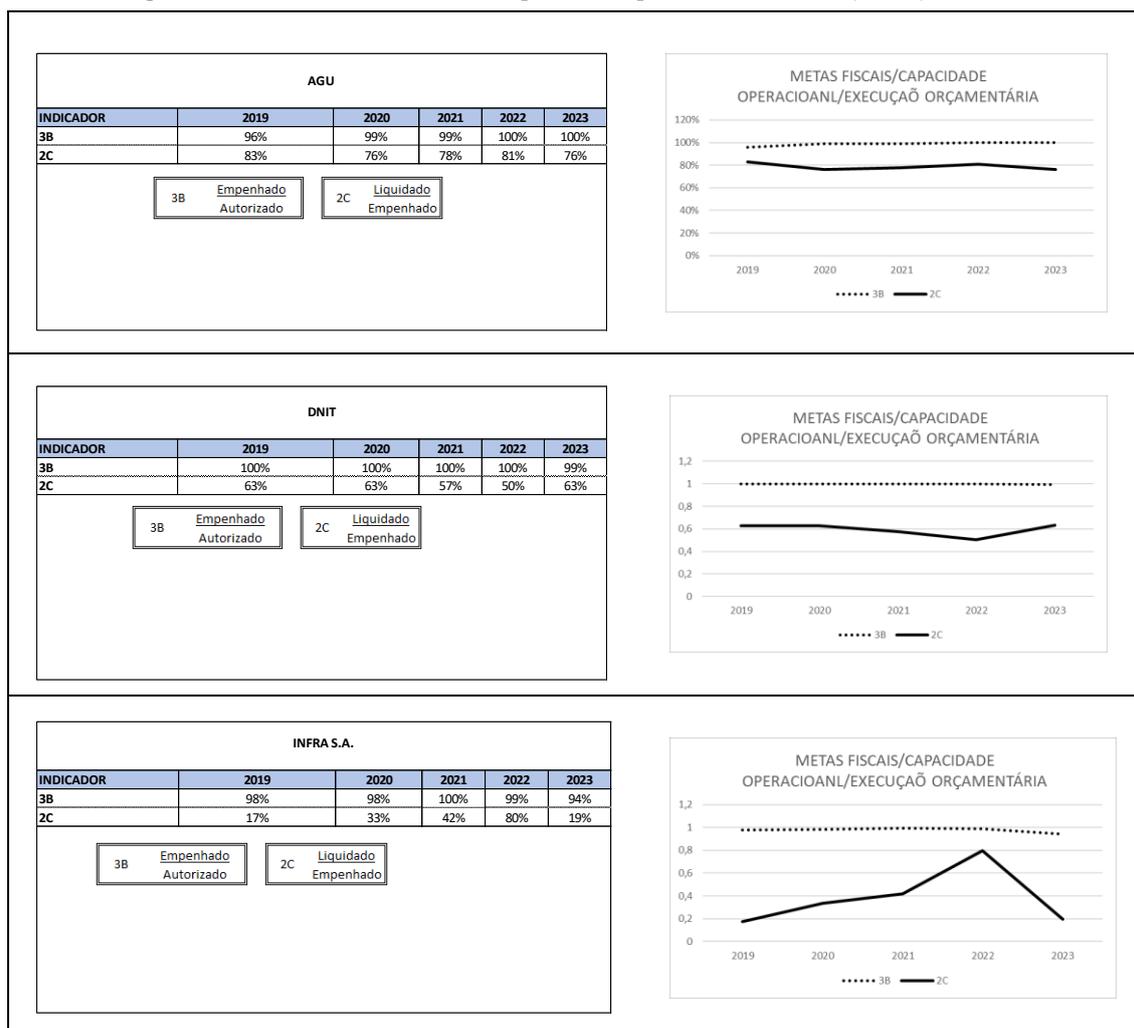
- Nível de Maturidade: baixo 1º princípio e médio 9º princípio.
- Justificativa: a INFRA S.A. apresenta grandes reduções entre a LOA atualizada e a proposta inicial, especialmente nos anos de 2021 e 2022, sugerindo a existência de um orçamento cerimonial.

A proporção de Restos a Pagar é significativa, muitas vezes superando a LOA atualizada, o que demonstra um distanciamento dos princípios da OCDE. O índice de valores pagos sobre empenhados é extremamente baixo, não ultrapassando 20% em alguns anos, indicando sérios desafios na gestão financeira e na capacidade de execução.

Concluindo, a análise dos dados da Figura 5 revela estabilidade e eficiência na AGU, ajustes frequentes no DNIT devido à imprevisibilidade, e grandes desafios na

INFRA S.A., especialmente na gestão de Restos a Pagar e na execução de empenhos. Esses resultados indicam a necessidade de uma revisão crítica dos processos orçamentários para melhorar o alinhamento com as metas fiscais e os princípios de governança da OCDE, particularmente na INFRA S.A. e no DNIT. A AGU, por outro lado, demonstra um alto nível de aderência aos princípios de governança, refletindo uma gestão orçamentária consistente e eficaz.

Figura 6 – Indicador metas fiscais/capacidade operacional da execução orçamentária



Fonte: elaborada pelo pesquisador a partir de dados do SIAFI.

Nessa análise, os princípios envolvidos são o 7º (planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento) e o 8º (integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário).

Os indicadores 3B e 2C mostram a relação entre LOA atualizada, valores empenhados e valores liquidados, refletindo o planejamento, gerenciamento e monitoramento ativos da execução do orçamento.

A análise da capacidade operacional e da execução orçamentária está diretamente ligada à avaliação de desempenho e à efetividade dos custos.

A Figura 6 examina a relação entre as metas fiscais e a capacidade operacional dos órgãos AGU, DNIT e INFRA S.A. na execução orçamentária. A análise considera os indicadores 3B (valores empenhados comparados com a LOA atualizada) e 2C (valores liquidados comparados com os empenhados), destacando as inconsistências entre os limites orçamentários e financeiros e a capacidade de execução dos órgãos (Santos, 2022):

- AGU
 - Nível de Maturidade: médio para os princípios 7º e 8º.
 - Justificativa: para a AGU, o indicador 3B demonstra uma estabilidade relativa, com valores próximos de 100% ao longo dos anos, indicando uma boa capacidade de emitir empenhos de acordo com a LOA atualizada. No entanto, o indicador 2C, que compara valores liquidados com empenhados, apresenta uma média de 79%, sugerindo que 21% das despesas empenhadas não são liquidadas dentro do exercício. Esse descompasso pode ser atribuído a limitações nos limites orçamentários e financeiros e à necessidade de aprimorar a estratégia de execução (Cunha, 2019). A adoção de práticas de monitoramento e avaliação de desempenho da OCDE poderia melhorar esse processo (Santos, 2022).
- DNIT
 - Nível de Maturidade: médio para o 7º e baixo para o 8º.
 - Justificativa: no caso do DNIT, o indicador 3B mostra consistência, com valores empenhados próximos de 100% da LOA atualizada. Contudo, o indicador 2C revela que apenas 63% das despesas empenhadas são liquidadas, indicando que uma parte significativa das obras e serviços contratados não é entregue dentro do exercício. Isso sugere uma baixa capilaridade dos princípios da OCDE no que diz respeito ao monitoramento e avaliação de desempenho, contribuindo para atrasos na entrega de políticas públicas (Santos, 2022).
- INFRA S.A.
 - Nível de Maturidade: baixo para os princípios 7º e 8º.
 - Justificativa: para a INFRA S.A., o indicador 3B demonstra instabilidade, com valores de emissão de empenhos variando significativamente ao longo dos anos, atingindo apenas 52% em 2022. O indicador 2C é ainda mais crítico, com percentuais de

liquidação de despesas muito baixos, chegando a 19% em 2023. Isso indica que 81% dos valores empenhados não foram liquidados, refletindo uma baixa maturidade nos processos de planejamento, execução e monitoramento (Cunha, 2019). A adesão aos princípios da OCDE é crucial para melhorar a gestão financeira e a entrega de resultados (Santos, 2022).

Em síntese, a análise da Figura 6 revela a relação entre os limites orçamentários e a capacidade operacional dos órgãos, destacando a importância da maturidade na estratégia de execução. Na AGU, embora a emissão de empenhos seja relativamente estável, a liquidação destes apresenta inconsistências, apontando para possíveis desafios na execução. No DNIT, a emissão de empenhos é próxima de 100%, mas a liquidação é mais baixa, indicando possíveis dificuldades na execução ou desafios fiscais. Na INFRA S.A., a dinâmica é mais volátil, sugerindo instabilidade na capacidade de execução conforme planejado. Essa análise destaca como a execução orçamentária e a capacidade operacional de cada órgão podem variar, refletindo os desafios do ambiente fiscal e econômico (Santos, 2022).

Figura 7 – Indicador de execução e o princípio da anualidade orçamentária (continua)

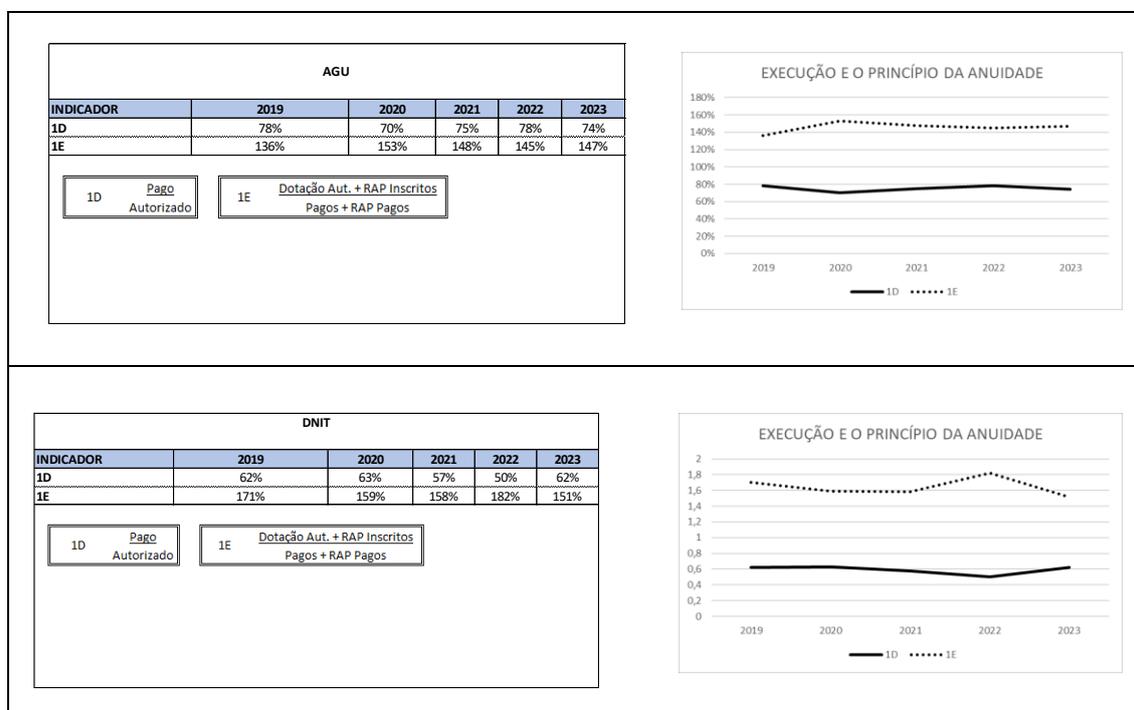
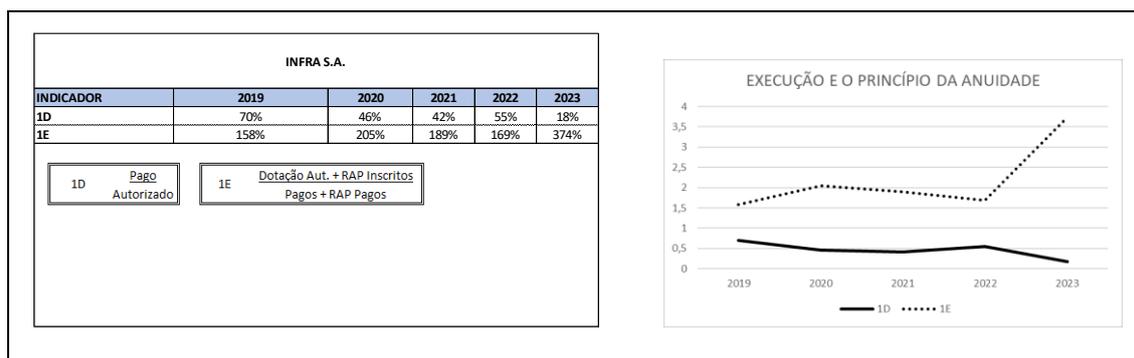


Figura 7 – Indicador de execução e o princípio da anualidade orçamentária (conclusão)

Fonte: elaborada pelo pesquisador a partir de dados do SIAFI

Nessa análise, os princípios envolvidos são o 7º (planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento) e o 1º (gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal).

Os indicadores 1D e 1E mostram a relação entre pagamentos efetuados, Restos a Pagar e a LOA atualizada, o que se relaciona com o monitoramento ativo da execução orçamentária.

A manutenção dos princípios de anualidade e a estabilidade nos pagamentos destacam a importância de gerenciar orçamentos de maneira previsível.

A Figura 7 avalia a execução orçamentária e o princípio da anualidade, que regula a elaboração e o controle dos orçamentos públicos no Brasil, alinhado ao ciclo fiscal anual. Essa análise utiliza os indicadores 1D (pagamentos efetuados em relação à LOA atualizada) e 1E (pagamentos totais incluindo Restos a Pagar), para observar como AGU, DNIT e INFRA S.A. aderem ao princípio da anualidade orçamentária (Giacomoni, 2024).

Analisando os gráficos para a AGU, DNIT e INFRA S.A., observa-se o seguinte sobre o princípio da anualidade orçamentária e a execução orçamentária:

- AGU
 - Nível de Maturidade: 7º médio e 1º alto.
 - Justificativa: a AGU demonstra estabilidade nos pagamentos efetuados em relação à LOA atualizada, com o indicador 1D permanecendo próximo de 75% ao longo dos anos. No entanto, um quarto dos recursos autorizados é postergado como Restos a Pagar, indicando uma aderência parcial ao princípio da anualidade. A regularidade dos pagamentos totais, incluindo Restos a Pagar, sugere uma gestão orçamentária que poderia

ser melhorada com práticas de gestão recomendadas pela OCDE, para respeitar a temporalidade dos recursos e melhorar a eficiência (Santos, 2022).

- DNIT

- Nível de Maturidade: 7º e 1º médio.

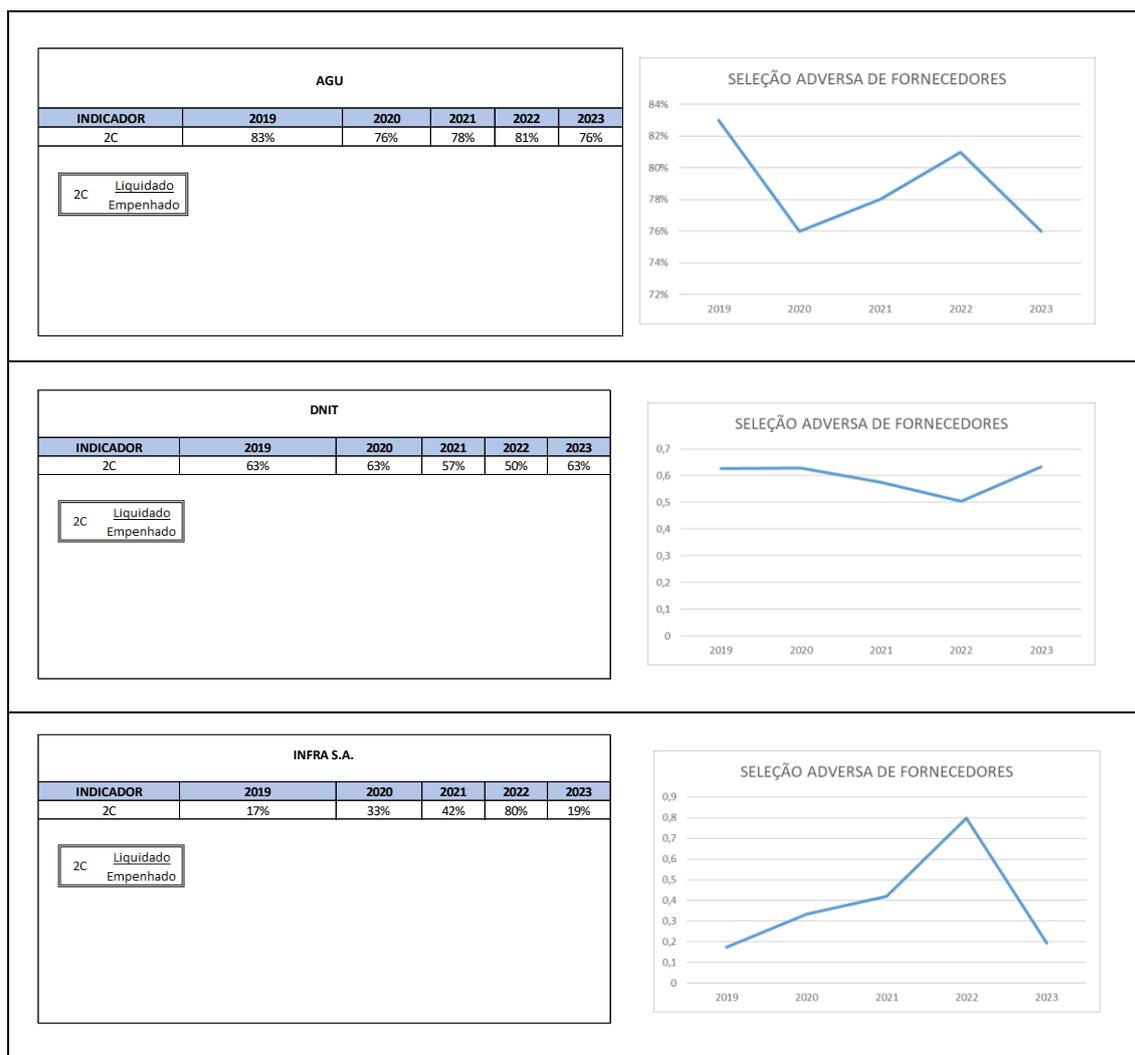
- Justificativa: para o DNIT, o indicador 1D revela uma significativa lacuna, com pagamentos oscilando entre 50% e 63% da LOA atualizada. Esse comportamento indica uma baixa adesão ao princípio da anualidade, com despesas frequentemente sendo transpostas para o exercício seguinte. O indicador 1E, ao incluir Restos a Pagar, alcança até 182% em 2022, reforçando a tendência de postergação de despesas. Isso sugere uma necessidade urgente de melhorias na execução orçamentária para evitar comprometimentos contínuos da anualidade (Santos, 2022).

- INFRA S.A.

- Nível de Maturidade: baixo para os dois princípios 7º e 1º.

- Justificativa: a INFRA S.A. apresenta uma discrepância considerável nos indicadores 1D e 1E. Em 2023, apenas 18% dos pagamentos correspondem à LOA autorizada (1D), enquanto o total de despesas autorizadas e Restos a Pagar ultrapassam os pagamentos efetivos em 374% (1E). Esses dados indicam um desafio significativo em relação ao princípio da anualidade, apontando para uma necessidade urgente de reformas e melhoria das práticas de gestão financeira conforme os princípios da OCDE (Santos, 2022).

A análise da Figura 7 destaca os desafios na execução orçamentária em relação ao princípio da anualidade para AGU, DNIT e INFRA S.A. A AGU mantém certa estabilidade nos pagamentos, mas ainda enfrenta a postergação de uma parcela significativa como Restos a Pagar. O DNIT mostra variações nos pagamentos autorizados, indicando baixa adesão à anualidade. A INFRA S.A. enfrenta sérios desafios, com pagamentos efetivos bem abaixo dos valores autorizados. Esses resultados enfatizam a necessidade de reformas e a aplicação dos princípios de governança da OCDE para melhorar a gestão financeira e orçamentária (Santos, 2022).

Figura 8 – Indicador de seleção adversa de fornecedores

Fonte: elaborada pelo pesquisador a partir de dados do SIAFI.

Nessa análise, o princípio envolvido é o 10º (promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes).

O indicador 2C mostra a relação entre empenhos liquidados e empenhados, refletindo a integridade e a qualidade no processo de seleção de fornecedores e na execução orçamentária.

A análise da Figura 8 trata do indicador referente à incidente da seleção adversa de fornecedores. No tópico 2C, é realizado um comparativo entre os valores dos empenhos liquidados com os empenhados. Nesse indicador, o IPEA busca inserir na métrica de avaliação de desempenho orçamentário a existência de problemática, quando há uma dispersão maior entre esses dois itens de informação, valor empenhado e valor

liquidad. A possível causa estaria relacionada a uma situação no ciclo orçamentário na qual a escolha dos fornecedores pode ter um impacto negativo na execução orçamentária e na eficiência da alocação dos recursos públicos. O termo seleção adversa é originário da teoria econômica e descreve um cenário em que as informações assimétricas entre as partes envolvidas em uma transação levam a um resultado desfavorável (Stiglitz, 2020).

Níveis de Maturidade da Governança Orçamentária:

- AGU
 - Nível de Maturidade: médio para 10º princípio.
 - Justificativa: a AGU apresenta eficiência na comparação entre valores empenhados e liquidados, com percentuais oscilando entre 76% e 83%, podendo melhorar. Isso sugere que a AGU consegue selecionar fornecedores adequados e gerir os contratos de forma eficaz, minimizando os problemas de seleção adversa. A aderência aos princípios de governança da OCDE é evidente, refletindo práticas de gestão na escolha e monitoramento dos fornecedores.
- DNIT
 - Nível de Maturidade: médio para o 10º princípio.
 - Justificativa: o DNIT apresenta percentuais de liquidação sobre empenho variando entre 50% e 63%. Esse desempenho indica uma presença moderada de problemas de seleção adversa, onde a escolha de fornecedores pode não estar alinhada com as melhores práticas de governança. A capacidade de gestão dos contratos e a eficiência na execução orçamentária podem ser aprimoradas para reduzir a dispersão entre empenhos e liquidações, conforme os princípios da OCDE.
- INFRA S.A.:
 - Nível de Maturidade: baixo para o 10º princípio.
 - Justificativa: a INFRA S.A. demonstra significativos desafios no indicador de seleção adversa de fornecedores, com percentuais de liquidação sobre empenho inferiores a 40% em quatro anos da série histórica. Apenas em 2022 houve um acréscimo para 80%. Esses resultados indicam uma alta incidência de seleção adversa, sugerindo que os fornecedores escolhidos frequentemente não têm a capacidade ou qualidade necessárias para cumprir os contratos. Isso leva a ineficiências na execução orçamentária e requer melhorias significativas na gestão dos processos de licitação e seleção de fornecedores.

A análise do indicador da Figura 8 revela a eficiência relativa da AGU na escolha e gestão de fornecedores, refletindo um alto nível de aderência aos princípios de governança da OCDE. O DNIT mostra uma eficiência moderada, indicando necessidade de melhorias na seleção e gestão de fornecedores. A INFRA S.A. enfrenta sérios desafios com alta incidência de seleção adversa, destacando a necessidade urgente de reformas para melhorar a eficiência na execução orçamentária e a capacidade de selecionar fornecedores adequados.

Assim, para concluir a análise dos 5 (cinco) indicadores das Figuras de 4 a 8, importa dizer que os aspectos de planejamento, gestão e acompanhamento da execução orçamentária, como refletidos nos indicadores mencionados, são diretamente impactados pela qualidade do planejamento, gestão e monitoramento das políticas públicas associadas. As falhas comuns em políticas públicas, como erros de concepção, problemas de foco, coordenação, capacidade governamental e questões de informação e comunicação, são idênticas às encontradas no ciclo orçamentário.

Em uma análise sistemática da gestão orçamentária, conclui-se que, para o aperfeiçoamento dos processos, é vital desenvolver capacidades de monitoramento, avaliação e controle de políticas públicas para uma gestão orçamentária eficaz.

Apesar de parecer óbvio que aperfeiçoar o planejamento governamental inicial resolveria as ineficiências orçamentárias, é essencial reconsiderar o próprio conceito de planejamento. Reconhece-se a necessidade de abandonar métodos lineares e rígidos em favor de abordagens adaptáveis que refletem a complexidade do mundo real, incentivando o aprendizado constante, ajustes ágeis, inovação e avaliação contínua. Propõe-se substituir a dicotomia entre planejamento e execução por um modelo integrado de planejamento em ação ou execução reflexiva, alinhado com as práticas ágeis da ciência da informação que oferecem alternativas mais flexíveis ao modelo tradicional de planejamento (Santos, 2022).

Embora a melhoria do planejamento governamental inicial possa intuitivamente parecer a chave para superar deficiências orçamentárias, o cerne do problema é a interpretação do termo planejamento. A eficácia orçamentária exige a transição de abordagens lineares e estáticas para estratégias dinâmicas e adaptativas que comportem aprendizado contínuo e ajustes ágeis. Isso implica adotar um planejamento em ação que incorpora tanto a reflexão quanto a execução como elementos de um processo iterativo e

flexível. A adesão a práticas ágeis, oriundas do campo da tecnologia da informação, oferece um contraponto necessário ao planejamento tradicional e pode revitalizar a gestão de políticas públicas com uma nova perspectiva de efetividade (Santos, 2022).

Contudo, a análise dos indicadores sob a ótica dos dados da AGU, DNIT e INFRA S.A. levou ao apontamento da necessidade do aperfeiçoamento com a observância dos princípios da OCDE, especialmente nos itens relacionados ao planejamento, execução, monitoramento, avaliação de desempenho e resultados (Santos, 2022), que, segundo esses indicadores de métrica de avaliação de desempenho orçamentário, Figura 3, mostraram-se mais distantes.

A governança orçamentária nos órgãos AGU, DNIT e INFRA S.A. revela diferentes níveis de maturidade, impactados por fatores indutores tanto internos quanto externos. Na AGU, observa-se um alto nível de maturidade, refletido pela efetiva integração de planejamento e execução orçamentária. Este desempenho é impulsionado por fatores internos como estruturas de governança consolidadas e práticas de gestão alinhadas aos princípios da OCDE, além de fatores externos como estabilidade política e legislativa que facilitam a previsibilidade orçamentária com menos ajustes fiscais impactando seu orçamento. Estes elementos contribuem para um alinhamento efetivo com as estratégias governamentais, demonstrando uma gestão eficiente e estável.

Em contraste, o DNIT exibe um nível de maturidade mais baixo, especialmente evidente a partir de 2022, com variações significativas entre o orçamento planejado e o executado. Esta instabilidade pode estar sendo exacerbada por fatores internos como falhas no alinhamento estratégico e deficiências nos processos de planejamento orçamentário. Fatores externos, como mudanças nas prioridades governamentais e intervenções legislativas que alteram as alocações orçamentárias, também desempenham um papel, sugerindo uma revisão urgente dos processos internos para fortalecer a conformidade com os princípios de governança da OCDE.

A INFRA S.A. opera em um nível médio de maturidade, com uma execução orçamentária que frequentemente diverge do planejado. Influenciada por fatores internos como insuficiências na integração de processos de monitoramento e avaliação, e fatores externos como flutuações econômicas que impactam a execução de projetos, levando a INFRA S.A. enfrentar desafios significativos. Essas condições apontam para a

Embora a técnica de análise lexical seja simples, ela se mostrou eficaz na rápida identificação das palavras-chave extraídas das entrevistas. Isso facilitou significativamente o trabalho de pesquisa, permitindo discernir os principais significados que os entrevistados atribuíram ao sistema de governança orçamentária desses órgãos. Além disso, essa técnica ajudou a organizar as respostas em temas comuns, estabelecendo uma base sólida para uma análise categorial temática mais aprofundada, conforme ilustrado no Quadro 14. Este quadro esclarece o entendimento dos entrevistados sobre o conceito de governança orçamentária e as ações específicas adotadas por eles nas instituições. A aplicação dessa técnica, com auxílio do software NVivo, também incrementou a precisão das inferências feitas a partir das entrevistas, reforçando a confiabilidade dos resultados obtidos.

Quadro 14 – Agrupamento temático dos dados obtidos em entrevistas (continua)

Categoria	Termos relacionados	Nº Relatos	Referências
Resultados das Políticas Públicas	Atingir diretrizes assertivas concretas; debates para definição; monitoramento e desempenho; recursos; financiamento; implementação; processo de gestão; ações concretas para realização; resultados que são alcançados; entregas a sociedade; um desafio para mensurar; entregas e avaliações; investimentos no setor público; as entregas acontecem de fato?; execução do orçamento; competência; planejamento; trazer desenvolvimento.	16	Santos, 2022
Execução Orçamentária	Contratações; ser criticado; a ideia é sempre melhorar; transparência; monitoramento; modificação; objetivos; programação; planejamento; objetivos; painéis orçamentários; financeiro; resultados; fórum principal; ação orçamentária.	14	Santos, 2022. MTO, 2024
Avaliação de Desempenho	Processo orçamentário; trimestral; capacidade de execução; integração; efetiva; controle do orçamento; fundamental ter; ter ferramenta; aderência; equilibrar; cronograma físico; visão; existe avaliação desses resultados; nível mais macro	14	Cunha, 2019

Quadro 14 – Agrupamento temático dos dados obtidos em entrevistas (conclusão)

Categoria	Termos relacionados	Nº Relatos	Referências
Planejamento Orçamentário	Atender políticas públicas; fazer o Plano Plurianual; planejar a longo prazo; partir par uma evolução; poder fazer; fonte específica para prover e atender políticas públicas; colocar esforço; um exemplo.	8	Cunha, 2019.
Governança Orçamentária	Governança da OCDE; princípios e tabus; percepção com relação a governança; preocupação.	4	Santos, 2022.
Monitoramento da Execução	Execução; aprovação; o que está acontecendo.	3	Santos, 2022

Fonte: elaborado pelo pesquisador com software NVivo (2024).

Diante da análise do Quadro 14, foi possível visualizar 6 (seis) categorias que representam as recorrências em ordem decrescente de relatos. Os temas Resultados de Políticas Públicas (16), Execução Orçamentária (14) e Avaliação de Desempenho (14) foram as categorias que mais tiveram comentários sobre o tema, muito embora as demais categorias também tem relevância.

Assim, utilizando esse levantamento proporcionado pelo software NVivo, foi possível interagir com os objetivos do presente estudo, que é explorar em profundidade o processo orçamentário em três órgãos do setor público federal com diferentes maturidades no que tange aos princípios de governança orçamentária.

4.3 Análise de percepção do conhecimento dos entrevistados sobre o tema da pesquisa.

Neste subtópico, a finalidade foi analisar as respostas dos entrevistados com a ajuda do software NVivo quanto à percepção deles, positivamente ou negativamente, em relação ao conhecimento dos princípios de governança orçamentária da OCDE e à abrangência deles na aplicação prática nas suas unidades.

A Figura 10 demonstra 4 (quatro) resultados: neutro, positivo, misto e negativo. Descarta-se a parcela neutra, que traduz o conjunto de palavras ditas na entrevista, cuja resposta tende a expressar uma linha de neutralidade, evitando exposição, haja vista que esses gestores ocupam cargos de liderança nesses órgãos. A resposta positiva, segundo maior percentual do gráfico, permite inferir que o sentimento dos entrevistados foi que

conhecem os princípios de governança da OCDE e também observam aderência deles na gestão dos recursos orçamentários, o que pode favorecer a governança orçamentária nesses órgãos. Em seguida, percebe-se que um percentual menor de resposta foi negativo, inferindo que uma pequena parte dos gestores conhece e aderem esses princípios. Por último, e não menos importante, foi o percentual intermediário com resposta mista. Isso nos permite dizer que há respostas ambíguas, ora positiva, ora negativa. Mas que também pode ser detectada com a ajuda do software NVivo.

Figura 10 – Análise de sentimento das respostas dos entrevistados



Fonte: elaborada pelo pesquisador com software NVivo (2024).

Prosseguindo ainda a respeito da Figura 10, a interpretação dos resultados de uma pesquisa, geralmente feita após a apresentação dos achados, envolve analisar os resultados detalhados à luz dos problemas de pesquisa, questões do estudo, literatura existente e experiências pessoais para entender seu significado mais amplo (Creswell e Clark, 2013). Assim, diante das informações do gráfico, é possível inferir que a resposta dos entrevistados foi no sentido de que conhecem e há aderência dos princípios da OCDE em suas unidades. Mas há também de reconhecer que, pelos dados apresentados, ainda há um sentimento de desconhecimento desses princípios e conseqüentemente baixa aderência na aplicação deles, mesmo que seja essa percepção por uma parte pequena dos entrevistados.

Para demonstrar esse posicionamento dos entrevistados a respeito do conhecimento e aderência dos princípios de governança da OCDE, foi realizada a transcrição de algumas respostas, tanto como exemplo de afirmação, como também a negação e casos de neutralidades moderadamente negativa e positiva.

Vejamos quando o entrevistador pergunta a respeito dos princípios de boa governança da OCDE quanto ao conhecimento e a aderência deles. Segue as respostas dos entrevistados para alguns dos 10 (dez) princípios da OCDE que mereceu ser destacadas aqui e, logo abaixo, as respostas dos entrevistados:

- Primeiro Princípio: gerenciar limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.

Como já falei no início, a questão da previsibilidade nos últimos anos no Brasil está precária. A gente não tem conseguido [...] tanta previsibilidade assim. A previsibilidade tem sido uma questão, mas, de maneira geral, entendo que o princípio é cumprido, porque a gente sabe qual é o limite que a gente tem no início do exercício e aí consegue ajustar a execução ao que recebeu de limite. (Entrevistado AGU).

Mas a lógica que eu percebo na União é arrochar para além da capacidade das instituições no início do ano e depois vai afrouxando. Isso é muito ruim porque os órgãos centrais perdem credibilidade junto aos órgãos. Isso é muito ruim, do ponto de vista da gestão de quem está tendo que tocar uma política pública. (Entrevistado AGU).

Sim, então a gente acompanha isso realmente com um foco muito grande. (Entrevistado DNIT).

O limite orçamentário anual é dado, o limite financeiro é dado, agora a liberdade de fazer uma melhor alocação [...] não foi dada ainda. Muitas vezes, o interesse do Tesouro Nacional passa por alguma dificuldade, alguma frustração de uma receita, e naquele momento, em vez dele ir num banco pegar um financiamento para manter a continuidade dos investimentos... ele faz limites e contenções e contingenciamentos em cima das entidades federais. Então, esse tipo de atitude... destrói o planejamento físico-financeiro e a governança para melhor execução dos empreendimentos. (Entrevistado 10 DNIT).

Após ler essas transcrições, foi preciso o auxílio da literatura para compreender a fala dos entrevistados. Aqui ficou evidente o que preconiza a função do processo orçamentário na gestão governamental tratada por Cunha (2019) ao abordar a importância da conexão entre a organização e o sistema maior. Os relatos se queixam dessa relação

de incertezas de cenários de limites que carece de melhor negociação no processo orçamentário que provoca impactos na organização, podendo vir a afetar as entregas das políticas públicas.

Essa problemática descrita nas entrevistas foi apresentada na literatura como práticas e procedimentos merecedores de avaliação:

Grau de abertura dos Órgãos centrais, na percepção dos executores de política pública, à consideração de objetivos, prioridades e resultados durante o processo negocial de fixação de valores aos orçamentos dos órgãos. (Cunha, 2019, p.186).

Por fim, a contribuição importante na análise desse primeiro princípio da OCDE está na percepção dos entrevistados que apontam falhas nesse processo de negociação para fixação de valores dos orçamentos dos órgãos setoriais pelos órgãos centrais. É reivindicado pelos setoriais: um ambiente mais estável, mais previsível e sem tantas oscilações nos limites durante o ano; e trabalhar com mais alternativas para fazer a gestão fiscal, não recorrendo somente ao contingenciamento de gasto como a única forma para manter o equilíbrio fiscal sob pena de comprometer o planejamento desses órgãos setoriais.

- Segundo Princípio: alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.

Esse alinhamento com essas prioridades estratégicas do governo, a gente não tem muito esse direcionamento. Como eu falei, muitas vezes é mais uma questão política do que institucional. E às vezes vai muito do dirigente da unidade, do tipo de direcionamento que ele quer dar. Não o que a instituição propriamente precisa, mas sim o que o dirigente quer. (Entrevistado AGU).

Sim, posso dar um exemplo prático em relação a isso, das prioridades estratégicas de médio prazo do governo, que é o PAC. (Entrevistado INFRA S.A.).

Ao analisar as respostas dos entrevistados a respeito desse segundo princípio, foi possível inferir posições bem distintas. A primeira resposta identifica que as prioridades estratégicas para serem implantadas não depende do que a instituição almeja, mas a vontade do dirigente. Na segunda resposta dada por outro entrevistado, há uma percepção mais sintonizada com os objetivos institucionais. Essa visão está descrita numa das funções do processo orçamentário na gestão organizacional, mais precisamente em transformar propósitos e objetivos em ações concretas, cujo processo orçamentário tende

a espelhar os propósitos e objetivos organizacionais (Cunha, 2019). Nesse caso, as práticas e procedimentos que merecem ser avaliadas nos diz: “Alinhamento entre as decisões orçamentárias, os objetivos e as políticas do órgão” (Cunha, 2019, p.189).

Em função do exposto na análise desse segundo princípio, ficou evidente que, ao citar o exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, Decreto nº 11.855/2023 (Brasil, 2023), o entrevistado demonstrou ter identificado que aquele programa de governo foi internalizado como uma das prioridades estratégicas da instituição e não do dirigente, ao contrário do primeiro que viu a prioridade ser dada pela pessoa de maior nível hierárquico. Reforça-se aqui o uso da linguagem orçamentária adequada para atender aos propósitos e objetivos organizacionais, independentemente do nível de sua explicitação e institucionalização (Cunha, 2019).

- Quarto princípio: garantir dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.

Não, eu percebo, por mais que se lutou no país para melhorar a transparência da gestão do orçamento público, o orçamento das instituições federais e municipais e estaduais, há uma dificuldade enorme de uma linguagem que possa dar um entendimento melhor e uma compreensão melhor de quem paga tributos em relação aos programas que são constituídos no orçamento público brasileiro. (Entrevistado DNIT).

A respeito desse quarto princípio, muito embora o entrevistado tenha essa percepção, o Brasil tem evoluído nesse ponto. O Brasil vem investido, nos últimos 20 anos, em plataformas eletrônicas de administração financeira e sistema de informação orçamentária baseada em normativos padronizados de contabilidade pública, inclusive pode-se rastrear o orçamento pelas dotações. Essas melhorias foram reconhecidas, e o Brasil ocupa a 6ª posição no ranking internacional de transparência orçamentária¹, mas de fato é necessário adequar uma linguagem mais simples para que o cidadão possa compreender melhor o orçamento público.

- Sétimo princípio: planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.

É um dia a dia para a gente também, então a gente faz esse planejamento, o gerenciamento, o monitoramento ativo da execução do orçamento, seja para não faltar ou se sobrar a gente fazer a melhor gestão daquele recurso. (Entrevistado INFRA S.A.).

¹ https://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Ranking_EN.pdf.

Isso é uma constante até porque nós somos demandados pela Casa Civil. Então, por conta da demanda da Casa Civil, a gente já tem esses mecanismos internos aqui. (Entrevistado DNIT).

Esse sétimo princípio é bem relevante. Os dados quantitativos da execução orçamentária e financeira da Tabela 1 (Base de dados da série histórica do orçamento da AGU, DNIT e INFRA S.A.) demonstram que há um descompasso entre os recursos disponibilizados, autorizados, e aqueles efetivamente pagos ao final do exercício, principalmente ao verificar o indicador 1D, Figura 7. Ele apresenta um baixo desempenho nessas unidades que chama a atenção. Esses números permitem inferir que há problemas nesse processo orçamentário na fase da execução dessas despesas.

Dessa forma, ao que se pode inferir, pela transcrição das falas dos entrevistados, muito embora conheçam o sétimo princípio e a afirmativa que ele é aderente nas suas unidades, carece de estudos mais aprofundados para explicar essa anomalia cuja explicação para esse fato, mais uma vez, é preciso recorrer a literatura sobre às funções do processo orçamentário na gestão organizacional, que trata da capacidade de reação, cuja interpretação é “existem métodos e procedimentos voltados para lidar com situações não previstas que possam vir a ter impactos significativos na dinâmica orçamentária” (Cunha, 2019, p. 190).

Cunha (2019) ainda descreve as práticas e procedimentos merecedores de avaliação nesses casos:

Percepções de gestores e profissionais sobre os níveis de incerteza a que o órgão está submetido;

[...]

Importância atribuída por gestores e profissionais a fatores que geram riscos e incerteza no processo orçamentário;

[...]

Efeitos de contingenciamento do orçamento no órgão. (Cunha, 2019, p. 190).

Como pode ser observado, o sétimo princípio que trata do planejamento, gerenciamento e monitoramento, muito embora haja a percepção que há uma rotina implantada no órgão que cuida desses processos, é relevante avaliar a sua eficiência e eficácia.

4.4 Respostas dos entrevistados sobre a pesquisa quantitativa

A análise da pesquisa quantitativa com a série histórica da execução orçamentária e financeira dos anos de 2019 a 2023 dos órgãos da pesquisados, AGU, DNIT e INFRA S.A., usando a métrica de avaliação de desempenho (Santos, 2022), permitiu submeter esses dados a diversos indicadores, cujos resultados evidenciaram distanciamento com as boas práticas de governança orçamentária nas categorias relacionadas ao planejamento, execução, monitoramento, avaliação de desempenho e resultados.

Diante dessa constatação, o pesquisador elaborou perguntas a respeito desses pontos solicitando que os entrevistados fizessem comentários de como eles percebem esses pontos nas suas unidades onde atuam.

A primeira pergunta versou conhecer a opinião do entrevistado sobre o alinhamento de processos da sua unidade a respeito da função do processo orçamentário, transformar propósito em objetivos e ações concretas, para avaliar os tópicos de planejamento e resultados, cuja resposta do entrevistado foi transcrita abaixo:

[...] a gente tem muita dificuldade quando a gente sente a necessidade de que não ficou bem distribuído. Como órgão executor aqui na ponta, a gente não tem muita flexibilidade para fazer qualquer tipo de alteração nesse sentido. A gente sempre relata, todo ano, a diretoria colegiada aqui relata os problemas que isso causa na execução ao longo do ano. (Entrevistado DNIT).

Na resposta acima, o entrevistado citou uma dificuldade que compromete o planejamento e os resultados no processo de promover mudanças e ajustes necessários ao longo da execução do orçamento, fase do orçamento ativo, em que precisa exercer a função de capacidade de reação para se adequar à realidade imposta, seja por ajustes fiscais ou mudanças necessárias após o momento do orçamento imaginário (Cunha, 2019).

Essa transcrição do entrevistado encontra respaldo nos relatórios da análise dos dados quantitativos. Foi possível observar no Quadro 12 (Falhas por desempenho da execução financeiro de ações de investimentos de 2022) desta pesquisa, extraído do Relatório de Gestão (2022) que 76% das ações orçamentárias aprovadas na LOA do ano de 2022 tiveram execução e empenhos liquidados inferior a 50%, ou seja, reflete uma problemática entre o que se planeja e o que se executa efetivamente, podendo comprometer os resultados planejados.

A conclusão para análise da primeira pergunta, envolvendo o tema planejamento e resultados, reporta à importância que deve ser dada à melhoria dos processos que permite maior agilidade ao gestor público de promover mudanças na gestão do orçamento por quem é responsável pela execução. É importante considerar não apenas o centro de governo ao tomar decisões e definir prioridades, mas também os vários centros de decisão que afetam o planejamento orçamentário (Santos, 2022).

Concluída essa análise da pergunta que envolve planejamento e resultados, passa-se a observar e comentar a segunda pergunta feita aos entrevistados: na sua visão, a respeito do processo orçamentário no seu órgão, como ele está inserido para servir de base para avaliação do desempenho? Essa questão teve o propósito de conhecer a opinião do entrevistado sobre o alinhamento de processos da sua unidade a respeito da função do processo orçamentário avaliação de desempenho organizacional (Cunha, 2019), para buscar compreender o que pensa o entrevistado sobre avaliação de desempenho. Veja a transcrição da resposta:

Porque a gente acompanha o nível de empenho, o nível de pagamento, a rapidez, os pagamentos.

A gente consegue acompanhar o volume de restos a pagar.

Então, esses 3 principais indicadores, a gente acompanha direitinho e a gente consegue ter uma noção do nosso desempenho em termos de execução e do que está disponibilizado para a gente. (Entrevistado AGU).

Nessa primeira resposta o entrevistado compreende que avaliação de desempenho está restrito ao processo orçamentário que envolve execução de despesa.

Agora observa-se a resposta de outro entrevistado sobre o tema:

Isso é feito. Isso é feito timidamente, mas é feito. Você tem um programa que vai avaliar a eficiência e a sustentabilidade de instalações e só não faz mais porque não quer. Então, ou seja, eu tenho avaliação de custo e efetividade, eu tenho sistema de custo, eu tenho painel de custo. (Entrevistado AGU).

Já nessa segunda resposta, o entrevistado reconhece que mesmo tendo as ferramentas necessárias para fazer a avaliação de desempenho, ela acontece timidamente.

Diante dessas constatações de respostas dos entrevistados, foi possível inferir que a avaliação de desempenho ainda precisa ser melhor internalizada nessas unidades pesquisadas que também podem refletir a realidade na Administração Pública no Brasil. Uma visita na literatura diz que a falta de incentivos ou sanções vem sendo apontada como uma questão relevante para o orçamento baseado em desempenho (Robinson,

2007), incluindo a forma como esse modelo brasileiro foi proposto em sua origem, sem prever algum tipo de coerção pelo não atingimento de metas (Blöndal; Kristensen; Goretti, 2003).

A Emenda Constitucional nº 100 de 2019, que fez inclusão do artigo 165, §10 (Brasil, 2019), determinou a execução obrigatória das programações orçamentárias para o Governo Federal, mas, se as metas não estiverem corretamente estabelecidas no planejamento, a regra constitucional de execução obrigatória torna-se praticamente sem efeito.

Segundo Couto e Rodrigues (2022), a baixa qualidade dos resultados abre espaço para a manipulação das informações de desempenho por parte dos governos ou até mesmo possibilita uma resposta coordenada de atores políticos para descontinuar o uso do Plano Plurianual (PPA) no Brasil. Como pode ser observado, a integridade das informações obtidas por meio da avaliação de desempenho é de grande importância nesse processo.

Na terceira e última pergunta foi consultado aos entrevistados o seguinte texto: na sua visão do processo orçamentário no seu órgão, como você percebe que os resultados são alcançados? Buscou-se compreender a opinião do entrevistado, não só da avaliação de desempenho, mas também com relação a planejamento, execução, acompanhamento, monitoramento e resultados.

Assim, alguns entrevistados descreveram as seguintes respostas:

[...] ainda encontra um pouquinho de dificuldade de perceber isso. Quando tem uma execução tem um risco de ele não acontecer ou porque a empresa quebra ou porque o projeto paralisação é paralisada ou porque o TCU determina alguma coisa, então a gente tem esses fatores externos que podem interferir na execução e isso vai diretamente impactar no resultado. (Entrevistado DNIT).

Nessa resposta, o entrevistado se refere aos problemas que surgem no momento da execução da despesa. De acordo com Cunha (2019), esse risco faz parte do processo e torna-se relevante sobretudo em função do alto grau de imprevisibilidade que é transferido do macro-orçamento, fase do planejamento, para o micro-orçamento, fase da execução. No entanto, segundo o autor, a experiência acumulada do gestor pode contribuir para reduzir esses obstáculos e também fazer surgir mecanismos de proteção para esses processos.

[...] há esse cuidado de vincular a gestão orçamentária aos resultados, ao desempenho [...]

[...] a gente não consegue traçar uma relação direta entre execução orçamentária e resultados fim. (Entrevistado AGU).

Por essa resposta dada pelo entrevistado, é possível inferir que há uma preocupação em vincular a gestão orçamentária e os resultados, mas ele não consegue ver com clareza essa relação direta. Neste contexto, é possível inferir que a função responsável pela avaliação de desempenho preconiza a observação criteriosa das evidências provenientes da mensuração rotineira de insumos, produtos e resultados associados às atividades orçamentárias. Tal prática visa documentar de forma abrangente o desempenho de programas e projetos, conforme descrito por Cunha (2019).

Assim, numa análise mais ampla a respeito das respostas dadas pelos entrevistados sobre os temas planejamento, execução, monitoramento, avaliação de desempenho e resultados, apontados pela pesquisa quantitativa que mais se distancia dos princípios de boas práticas de governança da OCDE, mostra-se evidente que o fortalecimento da capacitação no setor público para o monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas é fundamental para promover uma governança orçamentária eficaz (Santos, 2022).

Por fim, diante da análise e comentários de cada resposta dos entrevistados, é importante concluir, com a abordagem de Santos (2022), que, ao sintetizar a observância dos princípios de governança orçamentários no Brasil, cuja inferência do relato, diz que o modelo linear tradicional do ciclo da política pública e do ciclo orçamentário está sendo substituído por abordagens mais adaptáveis e dinâmicas, reconhecendo a complexidade da realidade. Isso requer mecanismos flexíveis de aprendizado, ajustes ágeis, improvisação criativa e avaliação contínua. A estrutura institucional e funcional do orçamento público tradicional tem se mostrado cada vez menos eficaz na implementação de políticas públicas, sugerindo a necessidade de abandonar a dicotomia entre planejamento e implementação em favor do conceito de planejamento em ação ou execução reflexiva. As metodologias ágeis, originadas na ciência da informação estão trazendo perspectivas inovadoras em contraste com os métodos pesados do planejamento clássico.

A análise das entrevistas realizadas com representantes da Advocacia-Geral da União (AGU), do Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (DNIT) e da Empresa de Infraestrutura S.A. (INFRA S.A.) revela um espectro variado de maturidade

na implementação dos princípios de governança orçamentária da OCDE. Observa-se que a AGU enfrenta desafios significativos relacionados à consistência e previsibilidade das políticas fiscais, assim como uma influência política perceptível nas decisões orçamentárias, o que sugere um nível médio de maturidade em alinhamento estratégico e um nível baixo na integração de avaliações de desempenho efetivas.

O DNIT, por sua vez, demonstra limitações na flexibilidade operacional e na capacidade de resposta a mudanças imprevistas, indicando um nível baixo de maturidade em gestão de riscos e eficiência na execução orçamentária. Apesar dessas limitações, o órgão mostra uma abordagem mais proativa na gestão orçamentária, alcançando um nível médio de maturidade geral.

Em contraste, a INFRA S.A. se destaca no alinhamento com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo, particularmente evidenciado pela implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este alinhamento demonstra um nível alto de maturidade neste aspecto específico. Contudo, similarmente aos outros órgãos, enfrenta desafios na gestão proativa e na resposta a situações não previstas, refletindo um nível médio de maturidade na execução orçamentária e na gestão de riscos.

Essas observações indicam que, embora existam esforços para aderir aos princípios de governança da OCDE, todos os órgãos apresentam áreas significativas que necessitam de aprimoramento para melhorar a eficácia geral. Ressalta-se a importância de desenvolver estratégias adaptadas para cada órgão com o objetivo de fortalecer a governança orçamentária, melhorar a transparência e aumentar a participação no processo decisório orçamentário. A promoção contínua de capacidades institucionais e a cultura de avaliação e ajuste constante podem contribuir significativamente para elevar os níveis de maturidade e garantir alinhamento com as melhores práticas internacionais de governança orçamentária.

4.5 Resultados da análise das respostas dos entrevistados sobre a pesquisa quantitativa

Após análise do conteúdo das entrevistas a respeito da aderência e adoção dos 10 princípios de governança orçamentária da OCDE, foi elaborado uma síntese com o grau de maturidades desses órgãos, com base nas entrevistas.

A AGU demonstra um alto grau de maturidade na governança orçamentária, conforme evidenciado nas entrevistas. Os entrevistados destacaram um forte alinhamento estratégico que promove eficácia nas decisões, mesmo que haja desafios na negociação dos valores com os órgãos centrais. Esse alinhamento com as práticas de governança é corroborado por Cunha (2019), que enfatiza a importância da conexão entre a organização e o sistema maior, e Santos (2022), que recomenda a adoção de práticas de gestão para aprimorar a execução orçamentária.

O DNIT apresenta um médio grau de maturidade na governança orçamentária. Os entrevistados indicaram problemas na flexibilidade operacional e divergência entre orçamento planejado e executado. Apesar disso, revela-se que há uma cultura organizacional positiva e forte com acompanhamento contínuo dos limites orçamentários, conforme recomendado por Santos (2022) e Cunha (2019), que ressaltam a necessidade de integrar processos robustos de monitoramento e avaliação.

A INFRA S.A. demonstra um baixo grau de maturidade na governança orçamentária. As entrevistas revelaram dificuldades nas dinâmicas políticas e econômicas globais. Embora haja reconhecimento das prioridades estratégicas, como o PAC, os desafios destacados indicam uma necessidade urgente de reformas, conforme apontado por Cunha (2019) e Santos (2022), que recomendam a melhoria dos processos de planejamento, execução e monitoramento.

4.6 Resultados da análise dos níveis de governanças e indutores da AGU, DNIT e INFRA S.A.

A partir do Quadro 8 (Critérios de avaliação dos princípios da OCDE), foi possível demonstrar por meio do Quadro 15 as variações no nível de maturidade orçamentária entre a AGU, DNIT, e INFRA S.A., refletindo como cada órgão se alinha aos princípios de governança da OCDE.

Quadro 15 - Comparativo dos Níveis de Maturidade de Governança Orçamentária na AGU, DNIT e INFRA S.A. segundo os Princípios da OCDE (continua)

Princípio de Governança da OCDE	AGU		DNIT		INFRA S.A	
	Nível	Evidências	Nível	Evidências	Nível	Evidências
1. Gerenciar limites claros e previsíveis para a política fiscal	Alto	Estrita aderência aos limites fiscais (1)	Médio	Estrita aderência aos limites fiscais (1)	Baixo	Estrita aderência aos limites fiscais (1)
2. Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo	Alto	Alinhamento efetivo com as estratégias governamentais. (1) e (2)	Alto	Alinhamento com o PAC, mostrando aderência estratégica. (1) e (2)	Alto	Forte alinhamento com o PAC, mostrando aderência estratégica. (1) e (2)
3. Elaborar orçamento de capital eficiente	Médio	Mostra-se instabilidade com orçamento aprovado de capital (apresenta cancelamentos ao longo do ano) (1)	Médio	Mostra-se instabilidade com do orçamento de capital (mudanças no previsto / realizado) (1)	Baixo	Mostra-se instabilidade com orçamento capita. Previsto com baixíssima execução.(1)
4. Garantir transparência orçamentária	Alto	Informações orçamentárias completas e acessíveis ao público.(2)	Médio	Esforços visíveis, mas necessidade de maior detalhes e clareza para o cidadão. (2)	Baixo	Acesso limitado de informações ao cidadão. Mudanças políticas constantes afetando a gestão (1) e (2)
5. Fomentar debates inclusivos e participativos	Médio	Processo orçamentário discute no nível interno apenas. Falta incluir a sociedade. (2)	Baixo	Participação limitada, melhorias necessárias. Pouca evidência de participação da sociedade. (2)	Médio	Iniciativas presentes (audiências públicas), mas não totalmente eficazes em termos de inclusão.(2)
6. Prestar contas de maneira abrangente	Alto	Prestação de contas apresentada com nível de informação que demonstra a aplicação nas políticas públicas do órgão. (1) e (2)	Médio	Prestação de contas apresentada mas necessita de mais consistência e clareza com as entregas. (2)	Médio	Prestação de contas apresentada mas necessita de mais consistência e clareza com as entregas.(2)

Quadro 15 - Comparativo dos Níveis de Maturidade de Governança Orçamentária na AGU, DNIT e INFRA S.A. segundo os Princípios da OCDE (conclusão)

Princípio de Governança da OCDE	AGU		DNIT		INFRA S.A	
	Nível	Evidências	Nível	Evidências	Nível	Evidências
7. Gerenciar eficientemente a execução do orçamento	Medio	Execução conforme planejado, gestão eficiente. (1)	Médio	Pouca eficiência entre o orçamento planejado e executado. (1)	Baixo	Instabilidade frequente entre o planejado e o executado.(1)
8. Integrar avaliações de desempenho ao orçamento	Alto	Avaliações bem integradas e sistemáticas.(2)	Baixo	Integração insuficiente de avaliações de desempenho porque não abrange modais ferroviário e aquaviário.(2)	Baixo	Processo de avaliação de desempenho não demonstra integração entre as áreas. (2)
9. Gerenciar riscos fiscais de forma prudente	Alto	Gerenciamento proativo e sistemático de riscos. (2)	Médio	Gestão de riscos precisa de melhoria. Pouco visibilidade dessa iniciativa (2)	Médio	Gestão de riscos precisa de melhoria. Pouco visibilidade dessa iniciativa.(2)
10. Promover a integridade nas estimativas orçamentárias	Médio	Há integridade mas as estimativas precisam ser feitas com dados mais atualizados (1) e (2)	Médio	Há integridade. Porém necessita de maior rigor nas estimativas. (1) e (2)	Baixo	Frequentemente imprecisas,. (1) e (2)
Legenda: (1) evidências da análise quantitativa (2) evidências da análise qualitativa						

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Santos (2022) e Cunha (2019).

A análise dos níveis de maturidade de governança orçamentária nos órgãos AGU, DNIT e INFRA S.A. revela diferenças significativas em como cada um se alinha aos princípios de governança da OCDE. A AGU se destaca por apresentar um alto nível de maturidade em quase todos os princípios, refletindo uma integração efetiva das boas práticas recomendadas. Em contraste, o DNIT mostra variabilidade nos níveis de maturidade, com médio a baixo desempenho em várias áreas, indicando uma necessidade urgente de melhorias no alinhamento e na execução orçamentária. A INFRA S.A., embora mostre um alinhamento estratégico forte em alguns aspectos, como a implementação de

grandes programas, enfrenta desafios na gestão proativa e transparência, refletindo um nível médio de maturidade. Essa variação entre os órgãos sugere que, enquanto alguns princípios são bem incorporados, outros requerem intervenções significativas para melhorar a eficácia da governança orçamentária aos padrões da OCDE.

Para aprofundar a compreensão sobre as variações na governança orçamentária nos órgãos públicos brasileiros, o Quadro 16 foi elaborado para sintetizar os pontos fortes e fracos da AGU, do DNIT e da INFRA S.A. sob o foco dos indutores e efeitos associados às organizações tanto interno como externo:

Quadro 16 - Pontos Fortes e Fracos de AGU, DNIT e INFRA S.A. com base em Indutores e Efeitos

Órgão	Indutor com Pontos Fortes	Efeitos Associados (Pontos Fortes)	Indutor com Pontos fracos	Efeitos Associados (Pontos Fracos)
AGU	Alinhamento com prioridades estratégicas	Interno: Alinhamento Estratégico promove eficácia nas decisões orçamentárias. Externo: Regulamentações Governamentais asseguram conformidade com normas fiscais.	Dinâmicas Políticas e Econômicas Globais	Internas: Limitações na flexibilidade operacional para se adaptar aos ajustes fiscais Externo: força ajustes inesperados, afetando planejamento e a execução.
DNIT	Cultura Organizacional Positiva e Forte	Interno: Uma cultura positiva e de suporte incentiva a inovação e a criatividade dentro da organização. Externo: Atração de Talentos; reputação e imagem corporativa	Capacidade de Adaptação e Flexibilidade	Interno: Divergência entre orçamento planejado e executado Externo: Intervenções legislativas frequentes alteram alocações orçamentárias.
INFRA S.A	Mecanismos de Controle e Conformidade Eficazes	Interno: Auditorias Internas Fortes asseguram integridade aos limites orçamentárias e as prioridades estratégicas Externo: Melhoria de imagem e reputação	Dinâmicas Políticas e Econômicas Globais	Interno: Insuficiências na integração do orçamento com monitoramento e avaliação de desempenho. Externo: Flutuações econômicas impactam execução de projetos.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Santos (2022) e Cunha (2019).

A análise dos indutores internos e externos revela aspectos distintos da governança orçamentária nos órgãos AGU, DNIT e INFRA S.A., destacando áreas de força e pontos que requerem aprimoramento. Na AGU, o forte alinhamento estratégico com as regulamentações governamentais acentua a eficácia da governança orçamentária, garantindo alta conformidade com normas fiscais. No entanto, enfrenta desafios com dinâmicas políticas e econômicas globais que podem comprometer a estabilidade do planejamento e execução orçamentária.

O DNIT se beneficia de uma cultura organizacional positiva que fomenta inovação e criatividade, fortalecendo sua governança orçamentária por meio de uma boa reputação e imagem corporativa. Contudo, há uma desconexão entre o planejamento orçamentário e a execução exacerbada por mudanças legislativas, que desafia a flexibilidade e adaptabilidade da governança orçamentária.

A INFRA S.A. demonstra eficiência na governança orçamentária com auditorias internas robustas que asseguram as prioridades estratégicas. Por outro lado, a governança orçamentária da organização sofre com dinâmicas políticas e econômicas que afetam significativamente a execução de projetos, exigindo maior resiliência e capacidade de adaptação a mudanças econômicas globais.

Esta análise detalhada destaca a necessidade de uma governança orçamentária holística e adaptativa que não só reconhece áreas de robustez, mas também prepara os órgãos para enfrentar desafios internos e externos de forma mais eficaz, alinhando-se às melhores práticas globais de governança orçamentária.

A implementação de boas práticas de governança orçamentária na Administração Pública é um processo contínuo, evidenciado pelo potencial transformador dos princípios da OCDE como uma ferramenta para inovar na gestão fiscal e no ciclo orçamentário (Santos, 2021). O estudo apresentado abordou a aderência dos órgãos AGU, DNIT e INFRA S.A. às práticas de governança orçamentária modernas, revelando uma variabilidade nos níveis de maturidade, influenciada por fatores internos e externos. Enquanto a AGU demonstrou uma maturidade alta, alinhada com práticas robustas e um alinhamento estratégico que facilita a execução orçamentária previsível, o DNIT e a INFRA S.A. apresentaram maturidade média a baixa, com desafios na capacidade de adaptação e flexibilidade (Borges, 2022; Cunha, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação de boas práticas de governança orçamentária na Administração Pública é um processo contínuo. É pertinente observar o potencial transformador dos princípios estabelecidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como uma ferramenta inspiradora para uma nova abordagem na gestão fiscal do macro-orçamento e no ciclo do processo orçamentário do micro-orçamento, por meio da inovação tecnológica na produção de políticas públicas.

Em relação à proposta do trabalho intitulado *Governança Orçamentária: diferentes níveis de implantação e os fatores indutores - Um estudo empírico no setor público federal*, seu objetivo foi oferecer um conteúdo que permita a compreensão do processo envolvendo o ciclo orçamentário e contribuir para os resultados das políticas públicas.

Na conclusão desta pesquisa, procurou-se avaliar a aderência dos órgãos AGU, DNIT e INFRA S.A. às práticas modernas de governança orçamentária com os princípios da OCDE. Observou-se uma diversidade de níveis de maturidade orçamentária, influenciada tanto por fatores internos quanto externos. Ressalta-se a importância de alinhar os processos orçamentários com as práticas recomendadas pela OCDE para alcançar uma governança eficaz, algo que a AGU parece ter implementado mais consistentemente, refletindo um alto nível de maturidade. Essa eficácia é atribuída a uma combinação de fatores indutores, como alinhamento com prioridades estratégicas e práticas de gestão robustas, o que facilita uma execução orçamentária previsível e alinhada com os objetivos estratégicos do governo.

Contrastando com a AGU, o DNIT e a INFRA S.A. mostraram-se em um nível de maturidade médio, e em alguns pontos, baixo, conforme evidenciado pelas diferenças significativas entre o orçamento planejado e o executado na série histórica de 2019 a 2023. Essas variações sugerem desafios devido a falhas na capacidade de ajustes com as políticas fiscais, adaptação e flexibilidade na adequação dos processos de planejamento orçamentário podem ser exacerbadas por mudanças nas prioridades governamentais, frequentemente influenciadas por decisões legislativas *ad hoc*. Tais condições exigem uma revisão crítica dos processos internos para fortalecer a governança. Isso sublinha a importância da integração de processos robustos de monitoramento e avaliação, que são

vitais para o desenvolvimento de boas práticas orçamentárias responsiva e adaptável a fatores indutores que precisam estar internalizados nesses órgãos.

No caso da INFRA S.A., que apresentou um nível de maturidade mais baixo, é importante considerar que a empresa está em processo de reestruturação devido a mudanças recentes. A partir de 2022, houve uma ampliação de seu objeto social, incluindo estudos e projetos de infraestrutura, com a incorporação da EPL. Esse fato pode ter contribuído para o resultado encontrado.

Este trabalho evidencia que, embora haja esforços notáveis para seguir os princípios de governança recomendados pela OCDE, lacunas significativas ainda persistem, especialmente no DNIT e na INFRA S.A. A pesquisa contribui para a compreensão de como os fatores indutores internos e externos influenciam a maturidade da governança orçamentária. Destaca-se a necessidade de uma estratégia adaptada para cada órgão, visando fortalecer o micro-orçamento por meio de boas práticas de governança, o que, por sua vez, terá um impacto positivo no macro-orçamento, melhorando a capacidade de alocação dos escassos recursos públicos.

Diante dos resultados alcançados pelo trabalho, este oferece implicações significativas para o gestor público na esfera federal. O estudo disponibiliza conteúdo que permite aferir os níveis de maturidade da governança orçamentária - alta, média e baixa - e contribui indicando os fatores indutores, tanto internos quanto externos, bem como seus efeitos nas organizações que podem afetar positivamente o macro-orçamento. Esses insights são fundamentais para alcançar e aprimorar as boas práticas de governança orçamentária.

Futuramente, é recomendável que estudos adicionais explorem o impacto das mudanças na cultura organizacional e nas estruturas de governança na aderência às práticas de governança orçamentária. A pesquisa atual, ao apontar diferentes níveis de maturidade e seus determinantes, não apenas contribui para a literatura existente, mas também oferece insights práticos para a Administração Pública na busca por uma aplicação de recursos mais eficiente e transparente com foco nos resultados. Esta análise proporciona uma base sólida para a continuidade do diálogo sobre a modernização das práticas de governança orçamentária na Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. AGU. **Relatório de Gestão da AGU**. 2022. Disponível em https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/transparencia-e-prestacao-de-contas/rg22_dia_30_03_2023_16h30_em_pag_simples.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.
- AFONSO, José Roberto. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18593/ejil.v17i1.9555>. Acesso em: 18 abr. 2023.
- ALONSO, Marcos. **Custos no serviço público**. Enap, 1998.
- AZEVEDO, R. R. de; AQUINO, A. C. B. de. (2022). Uso cerimonial do planejamento de resultados nos municípios de São Paulo. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, 19(50), 17–35. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2022.e77866>.
- BARCELOS C. L.K; COUTO L. F e CALMON P. D. P. Mudanças recentes na governança orçamentária federal: um novo regime a partir da emenda constitucional nº 95? In: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues. **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022, p. 77 – p.104.
- BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64**. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011. In: VI **Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG & IV Salão de Extensão**. 2019. Acesso em: 18 out. 2023.
- BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Jens Kromann. Budgeting in Brazil. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 1, p. 97-131, 2003.
- BORGES. A. C. C. S. Governança orçamentária: uma perspectiva institucionalista. In: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues. **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022, p. 33 – p.58.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 mar. 2024.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. DOU de 27 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federa. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%20100%2C%20DE%2026%20

DE%20JUNHO%20DE%202019&text=Altera%20os%20arts.,Estado%20ou%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Manual SIAFI. 2024.

CLARK, Cal; MENIFIELD, Charles E.; STEWART, LaShonda M. Policy diffusion and performance-based budgeting. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 7, p. 528-534, 2018.

COUTO, Leandro Freitas Organizador; RODRIGUES, Júlia Marinho Organizadora. **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

SANTOS, R. C. L. F. Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues. **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022, p. 105 – p.132. DOI <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap4>.

CUNHA, Armando *et al.* **O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida**. FGV, 2019.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. DNIT, 2020. **Resolução nº 39, de 17 de novembro de 2020**. Aprova o novo Regimento Interno do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e revoga Resolução CONSAD/DNIT nº 26, de 5 de maio de 2016. Edição: 221. Seção: 1, Página 77. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Regimento_Interno_do_DNIT_.pdf. Acesso em: 25 mar. 2024.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, A. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora GEN, 2015. E-book. ISBN 9788595154773. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595154773/>. Acesso em: 03 mar. 2024.

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas**. Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro, Editora GEN, 2015. E-book. ISBN 9788595154773. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595154773/>. Acesso em: 03 mar. 2024.

GIOCOMONI, James. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775149. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775149/>. Acesso em: 03 mar. 2024.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; VON HAGEN, J. **Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks**. Washington, DC: The World Bank, 2013, disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354601468330959258/pdf/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks.pdf>. Acesso em 18 de setembro de 2023.

INFRA S.A. **Estatuto Social – VALEC**. Brasil, Brasília, DF. 2024.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias**. Atualizado em 15 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias>. Acesso em 01 abr. 2024.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. MTO/2024. Edição de 2024 (6ª edição). Brasília, 2024. Disponível em: <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2024.

MOYNIHAN, Donald P. What do we talk about when we talk about performance? Dialogue theory and performance budgeting. **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 2, p. 151-168, 2006. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj003>.

ROBINSON, Marc (Ed.). **Performance budgeting: linking funding and results**. Springer, 2007.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE**. Publicação Preliminar do IPEA, Ed. 01. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10967/1/AgendaFormal_cap02_PublicacaoPreliminar.pdf. Acesso em: 15 set. 2023

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Agenda formal e Agenda Substantiva na Adesão do Brasil às recomendações de Governança Orçamentária da OCDE**. Publicação Preliminar do IPEA, Ed. 01, 2022. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10967/4/Agenda_Formal_Cap4.pdf. Acesso em: 11 fev. 2024.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. **Research Methods for Business Students**. 7. ed. Harlow: Pearson, 2019.

SICILLIA M. F., STECCOLINI L. Orçamento público em busca de identidade: Estado da arte e desafios futuros. **Public Management Review**, 2016. DOI: 10.1080/14719037.2016.1243809.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas revista eletrônica**, v. 16, n. 1, p. 1-14, 2015.

STIGLITZ, Joseph E. **Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento**. Editora Record, 2020.

THIEL S. V. **Métodos de pesquisa em administração pública e gestão pública: uma introdução**. Segunda edição. | Nova York, NY: Routledge, 2022. Disponível em: <https://posadministracao.ufv.br/wp-content/uploads/2012/02/PROFIAP-Metodos-de-Pesquisa-Applicados-Final.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

VON HAGEN, Jürgen. Budgeting institutions for better fiscal performance. **Budgeting and budgetary institutions**. Washington: World Bank, p. 27-51, 2007.

WATERSTON, Albert. Os dilemas do planejamento. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 20, n. 117, p. 38-52, mar./abr. 1973.

GIOCOMONI, James. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775149. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775149/>. Acesso em: 03 mar. 2024.

WORLD BANK. **Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks**. 2012. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9625-4 License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/fiscalpolicy/pdf/brumby.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

YIN, Robert K. **Case study research and applications**. Thousand Oaks, CA: Sage. 6. Ed, 2018.